

LOs förslag om Utbildningsjobb för stärkt etablering



Förord

Sverige har en arbetsmarknadsmodell som vi alla är stolta över. Den har gett Sverige EUs högsta sysselsättning, starkt produktivitetstillväxt och god reallöneutveckling.

Men för den som saknar goda kunskaper och färdigheter är det svårt att få ett fäste. Detta problem har kommit i blyxtbelysning av de senaste årens höga flyktinginvandring.

Vår uppfattning är att arbetsmarknadens parter inte kan tillåta att en växande grupp ställs utanför arbetsmarknaden. LO har en viktig uppgift för att underlätta etablering inom LO-yrken.

LO presenterar i denna rapport en helt ny modell för förbättrad etablering på svensk arbetsmarknad. Vi kallar vårt förslag **Utbildningsjobb**.

Karl-Petter Thorwaldsson

LOs ordförande

Rapporten har tagits fram på uppdrag av LOs ledning. Rapporten är skriven av LO-ekonomen Torbjörn Hållö. LO-utredaren Linda Grape deltog i arbetet med rapporten fram till 2017-01-31.

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning – tilltagande tudelning kräver vägval	6
1.1 Otillräckliga etableringsinsatser – bestående hinder för arbete	7
1.2 Tre möjliga vägar för att hantera växande kunskapsklyftor.....	8
1.2.1 Ett: Permanent sänkta löner och acceptans för lägre produktivitet.....	8
1.2.2 Två: Varaktiga subventioner för att kompensera lägre produktivitet	9
1.2.3 Tre: Starkare vägar för att stärka kunskap och produktivitet.....	9
2 Kunskaper och färdigheter avgörande för sysselsättning	11
2.1 Svag skola och flyktingmottagande ger växande kunskapsklyftor	12
2.2 Faktiska färdigheter ger fördjupad bild.....	13
2.3 Arbetskraftens färdigheter präglar arbetsmarknadens funktionssätt.....	15
3 Stort arbetskraftstillskott genom invandring.....	17
3.1 Migration genom flyktingmottagande.....	17
3.2 Migration genom arbetskraftsinvandring (utanför EU/EES)	18
3.3 Kraftig ökning av nyanlända i etableringsinsatser	19
4 Arbetsmarknadspolitiken och kunskapsklyftorna.....	21
4.1 Etableringsarbetslöshet arbetsmarknadspolitikens stora uppgift	21
4.2 Starkt fokus på att kompensera för lägre produktivitet	22
4.3 Svårt att få volym i lönestöd som ska rusta.....	23
4.4 Mer reguljär utbildning för att stärka etableringen	24
5 Nyanländas etablering – var finns ansvar för parterna?.....	25
5.1 Grundskola saknas – grundläggande utbildning och skapade arbete	25
5.2 Utbildningsnivån är god – validering, kompletterande och matchning	26
5.3 Behov av kompletterande utbildning – parterna har roll.....	27
6 Utbildningsjobb för stärkt etablering	28
6.1 Utgångspunkter för avtal om Utbildningsjobb.....	28
6.1.1 Syfte: Arbetsmarknadsetablering för vuxna med bristfällig utbildning	28
6.1.2 Metod: Arbete kombineras med utbildning	28
6.1.3 Matchning: Långsiktig kompetensförsörjning inom LO-yrken	29
6.1.4 Tidsram: Avtal i syfte att hantera tillfällig utmaning.....	29
6.1.5 Villkor: Nödväntigt avvika från befintliga lönekostnader	29
6.2 Målgrupp för avtal mellan parterna.....	29
6.3 Tre krav på staten för att avtal ska vara möjliga	30
6.3.1 Krav ett: Obligatorisk grundskola för nyanlända under 40 år	31
6.3.2 Krav två: Subventioner ska främja långsiktig etablering.....	31

6.3.3	Krav tre: Bred palett av reguljär utbildning samt nytt generöst studiemedel kopplat till Utbildningsjobb.....	31
7	Källor	32
8	Bilaga: Målgrupp Utbildningsjobb	34

Sammanfattning

Sverige har brist på kompetens. Idag präglas Sverige av ett stort arbetslöshetsgap mellan de som har och de som inte har goda kunskaper och färdigheter. Växande kunskapsklyftor är en konsekvens dels av problem i den *svenska skolan* och dels av en *hög flyktinginvandring* under flera år. Problematiken har ställts på sin spets av det historiskt höga antalet asylsökande under år 2015, som nu följs av kraftigt stigande antal nyanlända som söker arbetsmarknadsetablering.

Många nyanlända som söker etablering saknar de kunskaper och färdigheter som krävs på svensk arbetsmarknad. LOs uppfattning är att arbetsmarknadens parter inte kan tillåta att en växande grupp ställs utanför arbetsmarknaden. Det behövs nya enklare vägar till jobb som ger varaktig etablering på arbetsmarknaden.

LO vill se en överenskommelse om stärkt etablering med gemensamma åtaganden från arbetsmarknadens parter och staten. Vårt förslag om **Utbildningsjobb** utgör en del i en sådan överenskommelse.

Syftet med Utbildningsjobb är att underlätta inträde på arbetsmarknaden för vuxna med bristfälliga kunskaper och färdigheter i förhållande till kraven på arbetsmarknaden. Målgruppen är arbetslösa 25-45 år, varav nyanlända invandrare utgör en växande grupp.

Utgångspunkten är att en *tillfällig ökning* av antalet i arbetskraften med svaga kunskaper och färdigheter, som följer av de senaste årens höga flyktinginvandring, bäst hanteras genom *tillfälliga* avtal.

LOs modell med Utbildningsjobb innebär att den anställda har ett reguljärt arbete och därtill, men i huvudsak utanför sin arbetsplats, genomför reguljär utbildning. Arbetstagaren får därmed arbetslivserfarenhet samtidigt som reguljär utbildning bygger upp nödvändiga formella kunskaper. Ett generöst studiestöd krävs för att ge goda incitament till studier och säkra en rimlig levnadsstandard.

För att arbetsgivarna ska vara intresserade av att teckna dessa avtal kommer lönekostnader behöva avvika från befintliga avtal.

Utbildningsjobb är en helt ny modell för att minska tudelningen på arbetsmarknaden. En avgörande skillnad mot Yrkesintroduktionsavtalen är att utbildningen i huvudsak ska ske *utanför arbetsplatsen* inom reguljär utbildning.

För att LO ska vara beredd att ingå avtal om Utbildningsjobb ställer vi krav på staten. Staten behöver säkerställa obligatorisk grundskola för yngre nyanlända som saknar fullgjord grundskola och parterna behöver få ett ökat inflytande över subventioner inom arbetsmarknadspolitik. Det är också helt nödvändigt att staten tillhandahåller en välfungerande stödstruktur till Utbildningsjobben med goda utbildningsmöjligheter och studiefinansiering.

1 Inledning – tilltagande tudelning kräver vägval

Svensk arbetskraft har goda kunskaper och färdigheter. I en internationell jämförelse är det tydligt att kunskapsnivån hos svenska arbetstagare är både hög och relativt jämn. Arbetskraftens goda kunskaper är en central faktor bakom en kunskapsintensiv och högproduktiv arbetsmarknad, hög sysselsättning och goda reallöneökningar. Samtidigt syns en utveckling som innebär växande kunskapsklyftor. Denna utveckling tar sig uttryck i en tilltagande tudelning på arbetsmarknaden – ett växande sysselsättningsgap mellan de som *har* och de som *inte har* goda kunskaper och färdigheter.

Svensk ekonomi utvecklas positivt och efterfrågan på arbetskraft är stark, inte minst inom ett flertal LO-yrken som kräver gymnasieutbildning. Inom ett antal sektorer kommer efterfrågan vara stark även på längre sikt. Vård- och omsorgssektorn och byggbranschen präglas till exempel av ett långsiktigt stort behov av utbildad arbetskraft.¹ Men trots god efterfrågan på arbetskraft står en stor grupp kvar i arbetslöshet. Svårigheter att möta kunskapskraven hindrar etablering på en högproduktiv arbetsmarknad. Matchningen på arbetsmarknaden hämmas av en tilltagande kompetensbrist.

Tabell 1. LO-yrken där det råder ”brist på arbetskraft och är lätt att få jobb”

Kockar och kallsköttor
VVS-montörer
Byggnads- och ventilationsplåtslagare
Installations- och serviceelektriker
Undersköterskor, hemtjänst och äldreboende
Träarbetare, snickare, målare m.fl.
Motorfordonsmekaniker
Lastbilsförare

Källa: Arbetsförmedlingen (2017a)

Bakom de växande kunskapsklyftorna vilar två huvudsakliga faktorer. För det första är växande kunskapsklyftor ett resultat av omfattande problem i den *svenska skolan*. Det handlar om svaga kunskapsresultat i grundskolan och stora brister i gymnasieskolans förmåga att säkra kompetensförsörjning. För det andra växer kunskapsklyftorna som ett resultat av ett mångårigt *högt flyktningmottagande* där en betydande andel har svaga kunskaper och färdigheter i relation till kraven på svensk arbetsmarknad.

Det mycket höga flyktningmottagandet under 2015 var i detta avseende avgörande, eftersom det på ett drastiskt sätt gjorde ett redan strukturellt problem på svensk arbetsmarknad än mer tydligt. Flyktningmottagandet 2015, och åren närmast dessförinnan, har gett en kraftig ökning av nyanlända som nu söker etablering på arbetsmarknaden.

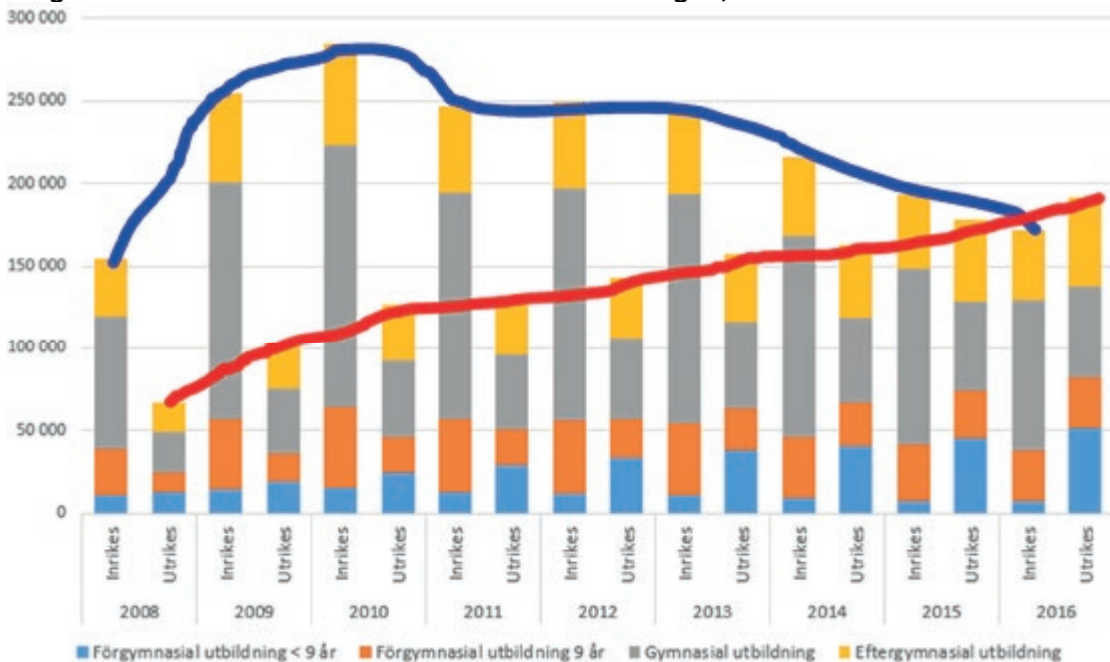
Rätt hanterat skulle nyanlända kunna bidra till att minska bristtalen på arbetsmarknaden. Men risken är idag överhängande att tudelningen på arbetsmarknaden istället fördjupas.

¹ I sin senaste sysselsättningsprognos från 2013 bedömde SCB att det år 2025 kommer saknas omkring 70 000 gymnasieutbildade inom vård- och omsorg.

1.1 Otillräckliga etableringsinsatser – bestående hinder för arbete

Ett högt flyktingmottagande ställer stora krav på insatser för att underlätta arbetsmarknadsetablering och integration. Flyktingar och deras anhöriga tenderar att vara den migrantgrupp som har svårast att träda in på arbetsmarknaden². En viktig förklaring till detta är att en stor andel har låg formell utbildningsnivå.³ Utan målinriktade och kraftfulla etableringsinsatser riskerar svaga kunskaper och färdigheter att bli ett bestående hinder för arbetsmarknadsetablering.

Diagram 1. Arbetslösa inskrivna vid Arbetsförmedlingen, inrikes och utrikes födda



Källa: Arbetsförmedlingen. Röd linje är utrikes födda och blå linje är inrikes födda. Av diagram framgår att antalet arbetslösa som var utrikes födda år 2016 var i majoritet på Arbetsförmedlingen. Det är också tydligt att lågutbildade utrikes födda utgör en stor del bland arbetslösa utrikes födda.

De otillräckliga etableringsinsatserna har lett till att arbetslöshetens sammansättning förändras så att tudelningen på arbetsmarknaden ges en allt tydligare etnisk prägel. En majoritet av inskrivna är idag utrikes födda och denna grupp fortsätter att växa. Drygt 40 procent av de inskrivna arbetslösa som är utrikes födda har förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå, och merparten i denna grupp har mindre än nioårig grundskola. Det ska jämföras med drygt 20 procent i gruppen inrikes födda. Utrikes föddas svagare ställning på arbetsmarknaden har med andra ord stark grund i bristfällig utbildning.

OECDs PIAAC-undersökning, som mäter vuxnas praktiska kunskaper och färdigheter, stärker bilden av att utrikes föddas arbetslöshet är starkt sammankopplad med bristfälliga kunskaper och färdigheter. Undersökningen visar att omkring en tredjedel i gruppen utrikes födda i Sverige idag har otillräckliga grundläggande färdigheter i läsning och räkning för att varaktigt kunna etablera sig på arbetsmarknaden (se vidare i nästa kapitel).

² Flyktingpolitiken syftar till att erbjuda skydd åt skyddsbehövande. Att arbetsmarknadsetablering är svårare för flyktingar än personer som kommer av till exempel arbetsmarknadsskäl speglar olika motiv för migrationen.

³ Se text Arbetsförmedlingen (2016a) och Joyce (2015)

1.2 Tre möjliga vägar för att hantera växande kunskapsklyftor

Sverige behöver välja väg. Den svenska arbetsmarknadsmodellen sätts under allt hårdare press när en växande del av arbetskraften, till följd av svaga kunskaper och färdigheter, står med betydande svårigheter att leva upp till högt ställda produktivetskrav.

Situationen ställer arbetsmarknadens parter inför en svår uppgift – hur ska parterna möta det faktum att en växande grupp har betydande svårigheter att komma i arbete?

LOs uppfattning är att arbetsmarknadens parter inte kan tillåta att en växande grupp fortsätter att ställas utanför arbetsmarknaden.

Att främja arbetsmarknadsetablering för grupper med svaga kunskaper och färdigheter, varav den snabbast växande gruppen utgörs av nyanlända, är en uppgift för många aktörer. LO och LO-förbunden har en viktig uppgift för att underlätta etablering inom LO-yrken. Ansvaret för att underlätta vägen till arbete delas dock med flera andra aktörer, inte minst arbetsgivarna och andra fackliga organisationer. Tyngst vilar ansvaret på Sveriges riksdag som är den som reglerar migrations- och utbildningspolitiken och ansvarar för arbetsmarknadspolitiken.

Kort om produktivetskrav

Humankapital är de kunskaper och förmågor som ligger till grund för arbetstagarens produktivitet. Humankapitalet är därmed det arbetsgivaren värderar och är beredd att betala för. Att i förväg bedöma potentiell produktivitet hos arbetssökande är vanskligt. Särskilt svårt är det när det kommer till utrikes födda som är nya på svensk arbetsmarknad. Det har sin grund i till exempel språk, avsaknad av nätverk/referenser och svårigheten att bedöma utländska formella meriter. Att arbetsgivare förväntar sig lägre produktivitet hos kort utbildade och utrikes födda kan vara korrekt för gruppen i genomsnitt, men felaktigt för en enskild individ.

Grovt sett finns tre möjliga vägar framåt för att hantera de växande kunskapsklyftor som driver på tudelningen på arbetsmarknaden. Policyval för framtiden kan vila olika tungt på dessa tre.

1.2.1 Ett: Permanent sänkta löner och acceptans för lägre produktivitet

Vilka jobb som finns på en arbetsmarknad är delvis en konsekvens av arbetskraftens kunskaper och färdigheter. Sverige har i en internationell jämförelse en arbetskraft med mycket goda kunskaper och färdigheter. Arbetskraftens goda kunskaper är sannolikt en central drivkraft bakom att Sverige har en relativt låg andel lågproduktiva jobb. Ett starkt humankapital har kort sagt främjat en positiv strukturomvandling.

På sikt kommer ett växande utbud av arbetskraft med svaga kunskaper och färdigheter att driva fram en lågproduktiv och lågbetald arbetsmarknad, det som i den politiska debatten kallas för ”enkla jobb”. Hur snabbt och i vilken omfattning en sådan negativ strukturomvandling sker är oklart, men det är i denna riktning Sverige kommer att utvecklas om inte grundproblemet med försvagat humankapital adresseras.

En negativ strukturomvandling kan sannolikt också påskyndas genom olika former av politiska ingripanden. Det kan handla om att försvaga de fackliga möjligheterna att

upprätthålla organisationsgrad och kollektivavtalsäckning, samt att bevaka att avtalade löner och villkor efterföljs, och det kan handla om statligt reglerade anställningsformer och löner. Det kan också handla om avregleringar som förenklar etablerandet av mer så kallade personliga tjänster i stadsmiljön, såsom bärhjälp och skoputsning.

En negativ strukturomvandling får sannolikt långtgående samhällseffekter. Det skulle försämra den potentiella produktivitetsutvecklingen, ge permanent ökade löneskillnader och fördjupa det svenska klassamhället. Därtill visar internationella jämförelser att länder där stora grupper har svaga kunskaper och färdigheter också har lägre aggregerad sysselsättning (se nästa kapitel).

LO vill inte se denna utveckling. Detta vägval skulle dra isär vårt samhälle och undergräva den svenska samhällsmodellen.

1.2.2 Två: Varaktiga subventioner för att kompensera lägre produktivitet
Staten kan välja att kompensera för en lägre produktivitet hos en växande grupp arbetstagare genom att kraftfullt utöka användandet av varaktiga offentliga subventioner. Genom subventioner minskar arbetsgivarnas arbetskraftskostnader utan att löner sänks. Den subventionerade sysselsättningen har ökat kraftigt i omfattning under 2000-talet. Tyngdpunkten ligger emellertid på temporära subventioner för specifika grupper, och dessa bygger på tanken att individer efter en tid ska kunna övergå till osubventionerat arbete. De relativt svaga övergångarna till osubventionerade anställningar visar dock att dessa inte fungerar tillräckligt väl för individer med svag utbildningsbakgrund.

För att nå de volymer som krävs är det sannolikt nödvändigt med varaktiga subventioner i betydligt större skala än idag, genom så kallade beredskapsjobb eller skyddade arbeten i likhet med jobb inom statligt ägda Samhall. Detta vägval har fördelen att det ger människor sysselsättning till avtalsenliga löner. De negativa verkningarna är emellertid flera. Osubventionerade anställningar riskerar att trängas undan, och subventionerna riskerar att falla ut vid anställningar som ändå skulle ha gjorts (så kallad dödviktseffekt). Risk för inlåsnings effekter är överhängande. Att varaktigt subventionera stora grupper är också mycket dyrt, och riskerar att tränga undan andra möjliga välfärdsreformer.

LO ser detta vägval som orealistiskt som huvudsaklig lösning för att hantera den växande gruppen med svaga kunskaper. Men för avgränsade grupper kan varaktiga subventioner vara lämpligt, till exempel för äldre med mycket svag utbildningsbakgrund.

1.2.3 Tre: Starkare vägar för att stärka kunskap och produktivitet
Ett tredje vägval handlar om att angripa kunskapsklyftorna. För att detta vägval ska vara realistiskt krävs en politik som sätter stopp för växande kunskapsklyftor, och som effektivt lägger grund för att sluta de kunskapsklyftor som präglar svensk arbetsmarknad.

Det handlar om att hantera en *tillfällig ökning*, driven av de senaste årens historiskt höga flyktningmottagning, av arbetskraft som söker etablering med svaga kunskaper och färdigheter i förhållande till arbetsmarknadens krav.

För att detta ska lyckas krävs villighet från arbetsmarknadens parter att hitta nya vägar till etablering. Det behövs avtalslösningar som underlättar inträde på arbetsmarknaden, men som därtill också tar sikte på att skapa varaktighet i etableringen på arbetsmarknaden. Det förutsätter att enklare inträde kombineras med insatser för att lyfta kunskaper och färdigheter.

Individer behöver med enkelhet kunna kombinera eget arbete med egna utbildningsinsatser, där arbete i kombination med formell utbildning ger långsiktig anställningsbarhet på den svenska kunskapsintensiva arbetsmarknaden. Detta vägval kräver nytänkande i hur befintliga utbildningsstrukturer kan användas, och stora offentliga satsningar.

Temporära avsteg från idag gällande lönekostnader på arbetsmarknaden blir nödvändigt inom sådana avtal. Men det är det vägval som har bäst möjligheter att förbättra vägarna till jobb för den grupp som idag möter avsevärda svårigheter att komma i arbete. Det är också detta vägval som bäst långsiktigt understödjer fortsatt god potentiell produktivitetstillväxt och hög sysselsättning.

Detta är det vägval LO förespråkar. Det är utgångspunkten för förslaget i denna rapport.

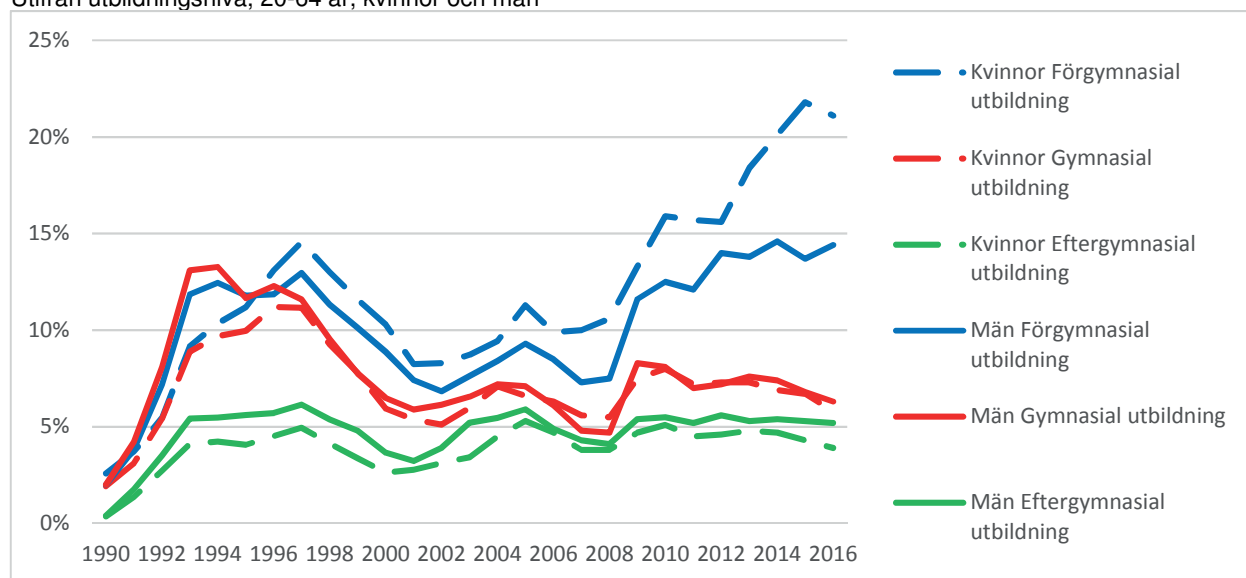
2 Kunskaper och färdigheter avgörande för sysselsättning

Det är idag väl känt att en fullföljd gymnasieutbildning kommit att utgöra i det närmaste en grundförutsättning för etablering på svensk arbetsmarknad. De begränsade jobbchanserna för den som saknar gymnasieutbildning syns genom lägre sysselsättningsgrad och högre arbetslöshet jämfört med gymnasialt och eftergymnasialt utbildade.

År 2016 var arbetslösheten (20-64 år) bland förgymnasialt utbildade 17 procent, att jämföra med 6 procent för gymnasialt utbildade och 4,5 procent för personer med eftergymnasial utbildning. Sysselsättningen (20-64 år) var bland förgymnasialt utbildade lägre än 60 procent att jämföra med 82 procent bland gymnasialt utbildade och 86 procent bland personer med eftergymnasial utbildning.

Diagram 2. Arbetslöshetsnivå 1990-2016

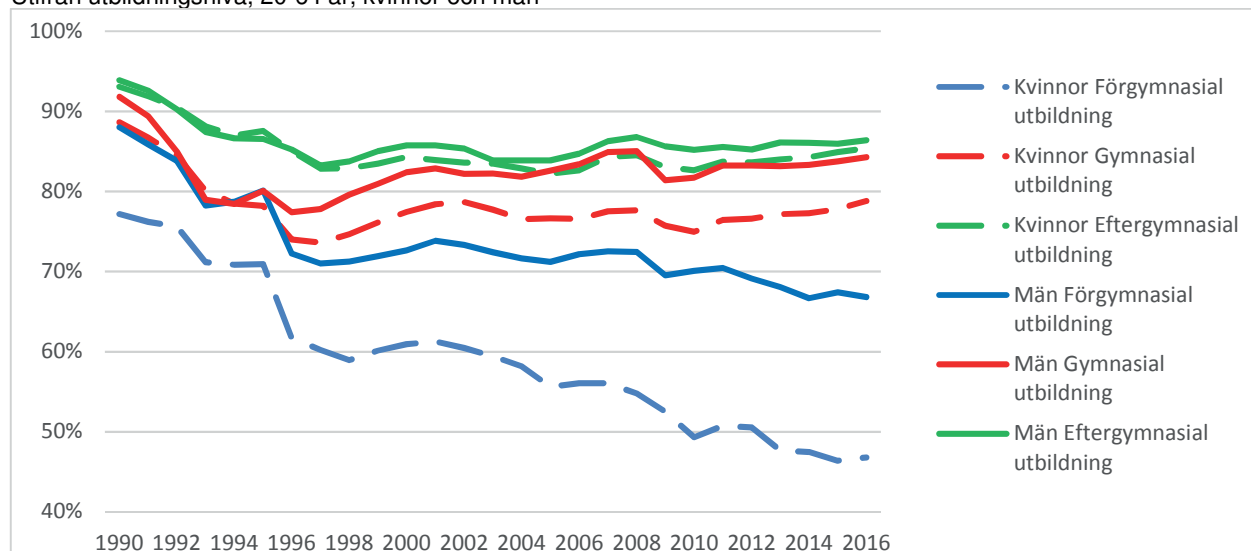
Utifrån utbildningsnivå, 20-64 år, kvinnor och män



Källa: SCB/AKU

Diagram 3. Sysselsättningsgrad 1990-2016

Utifrån utbildningsnivå, 20-64 år, kvinnor och män



Källa: SCB/AKU

Att formell utbildning är starkt sammankopplat med möjligheterna att ta sig fram på arbetsmarknaden är alltså tydligt. Detta gäller också i högsta grad utrikes födda. Både arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden bland utrikes födda har ökat stadigt på senare år. Den ökade sysselsättningen bland utrikes födda har i huvudsak skett bland dem som har gymnasieutbildning eller eftergymnasial utbildning. Men den svåra arbetsmarknadssituationen består för utrikes födda med högst förgymnasial utbildning.

Internationella erfarenheter pekar på vikten att minska kunskapsklyftorna mellan inrikes och utrikes födda för att skapa långsiktig etablering. Ett första jobb är otillräckligt om det inte kombineras med insatser för att lyfta kunskapsnivåerna hos invandrade.

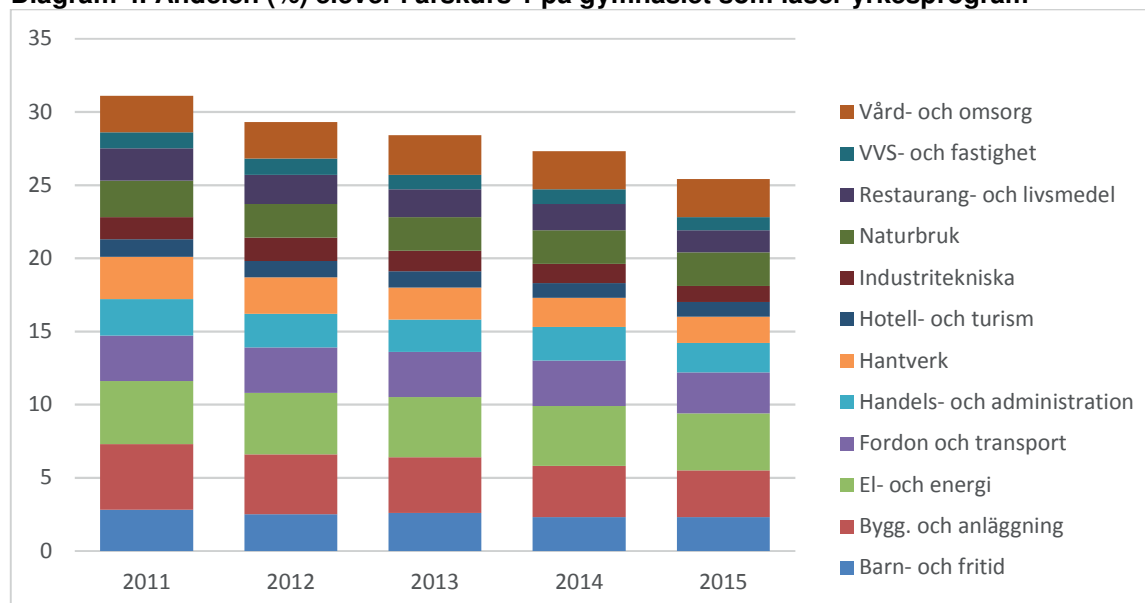
In particular, our findings indicate that it is not sufficient to help refugees into a first job through some kind of introductory programme. Jobs may be short-lived, and particularly so for refugees. Our regression analysis has highlighted education as a key success factor. (Bratsberg B m.fl, 2016 s 49)⁴

2.1 Svag skola och flyktingmottagande ger växande kunskapsklyftor

De senaste årens stora flyktingmottagande innebär en ökad spridning av utbildningsnivån i den utrikes födda befolkningen. Nyanlända har en lägre genomsnittlig utbildningsnivå än befolkningen överlag. Även jämfört med den utrikes födda befolkningen som bott i Sverige i mindre än tio år är den lägre.

Arbetskraftens kunskaper och färdigheter påverkas också av utvecklingen inom den svenska skolan. Flera centrala utmaningar finns. Ett avgörande problem är att stora grupper elever år efter år lämnar gymnasieskolan utan fullständiga betyg. Fem år efter studiernas påbörjande är det nästan en fjärdedel som fortfarande inte har fullständiga gymnasiebetyg. Andelen har varit relativt konstant under lång tid, vilket pekar på ett strukturellt problem.

Diagram 4. Andelen (%) elever i årskurs 1 på gymnasiet som läser yrkesprogram



Källa: Skolverket, andelen unga som påbörjar yrkesprogram minskade under perioden för alla program undantaget Vård- och omsorg

⁴ Forskningen bygger på erfarenheter från Norge.

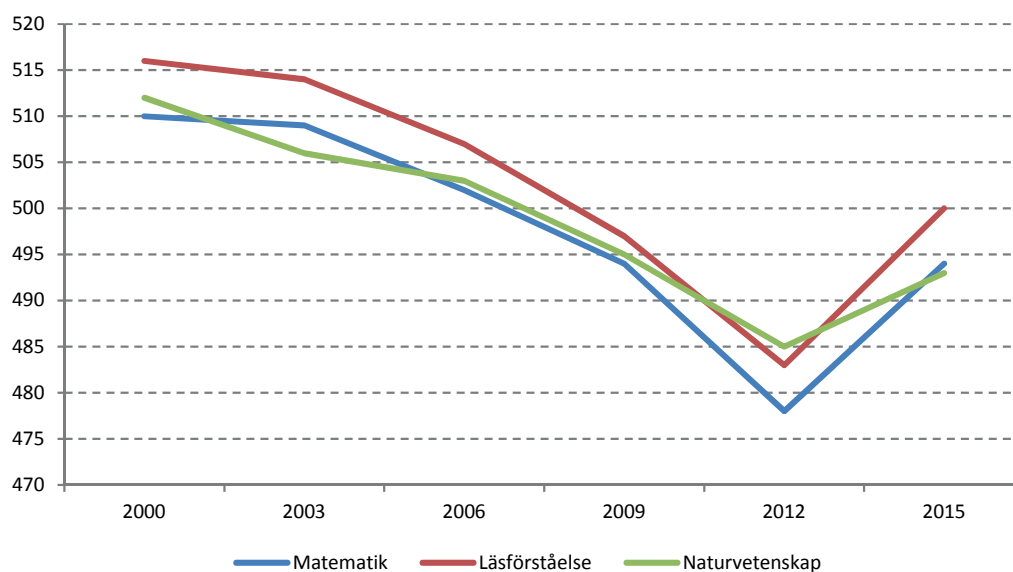
Ett annat problem handlar om skolans förmåga att säkra kompetensförsörjningen inom LO-yrken. Utvecklingen vad gäller de yrkesförberedande gymnasieprogrammen är fortsatt starkt oroväckande. Trots goda jobb möjligheter så har andelen elever som påbörjar gymnasiestudier på yrkesprogram varit fallande under flera år. Istället har andra vägar för att lösa rekryteringsbehoven utvecklats.

Idag utgör kommunal vuxenutbildning ett viktigt verktyg för att säkra personalförsörjningen av yrkesutbildad arbetskraft. För Sveriges största yrkesgrupp, undersköterska, har kommunal vuxenutbildning under lång tid varit den vanligaste utbildningsformen.

Ett helt grundläggande problem vad gäller skolans förmåga att rusta för arbete, och för fortsatta studier, handlar om den kraftiga resultatförsämring som länge varit synlig inom grundskolan. Utvecklingen har belysts i OECDs PISA-undersökningar.⁵ PISA 2012 var på flera sätt en bottennotering för svensk skola. Den senaste PISA-mätningen som genomfördes 2015 och presenterades i slutet av 2016 visade på en viss återhämtning. Samtidigt visade PISA 2015 att svensk skola dras med allvarliga likvärdighetsproblem – skolan har blivit sämre på att kompensera för elevers sociala bakgrund.

Diagram 5. Resultat i PISA 2000-2015

Genomsnittliga resultat i matematik, läsförståelse och naturvetenskap



Källa: OECD

2.2 Faktiska färdigheter ger fördjupad bild

OECDs PIAAC-undersökning⁶ mäter den vuxna befolkningens praktiska färdighetsnivå inom tre kunskapsområden; läsning, räkning samt problemlösning med dator och internet. Överlag presterar Sverige bra i PIAAC. Sverige är tillsammans

⁵ PISA (The Programme for International Student Assessment) är en internationell undersökning som samordnas av OECD och genomförs vart tredje år sedan 2000. Undersökningen mäter 15-åringars kunskapsnivå i matematik, läsförståelse och naturvetenskap.

⁶ Sverige är ett av cirka 40 länder som har deltagit i en internationell undersökning av vuxnas färdigheter (PIAAC). I Sverige genomfördes den av SCB i Sverige 2012. Den har genomförts för att ge information om i vilken utsträckning den vuxna befolkningen, i åldrarna 16–65 år, har de färdigheter som behövs i samhället och hur dessa används på arbetet och hemma.

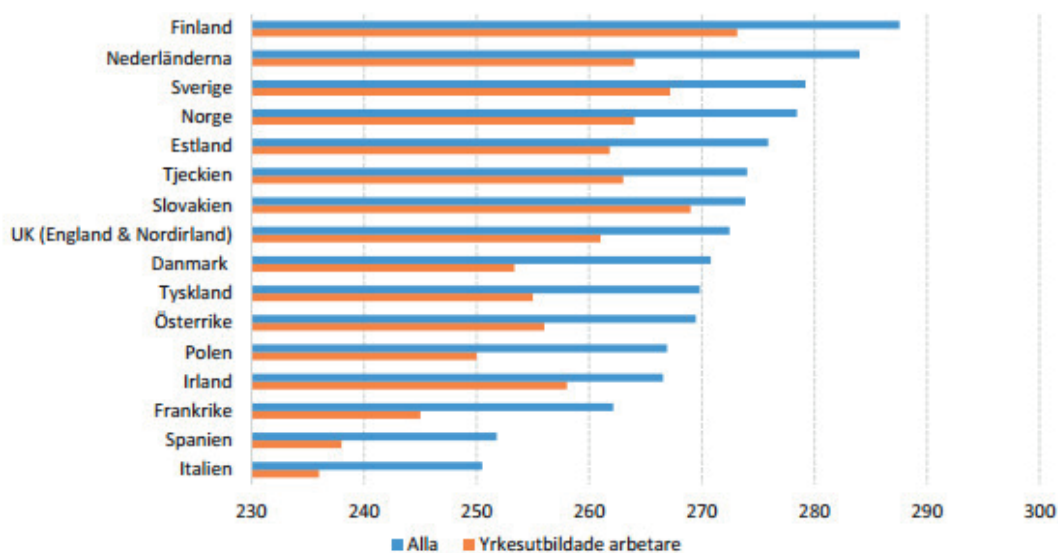
med Finland, Nederländerna och Norge de enda länder som ligger över OECD-genomsnittet inom alla tre kunskapsområden.

Sverige har goda resultat för gruppen yrkesutbildade arbetare som jämfört med yrkesutbildade i andra länder tillhör de allra bästa inom OECD.

För Sveriges del syns också ett särskilt starkt samband mellan resultat i PIAAC och etablering på arbetsmarknaden. Den grupp som i PIAAC uppvisar de lägsta färdigheterna har *lägre* sysselsättningsgrad i Sverige än i OECD i genomsnitt, samtidigt som övriga grupper har *högre* sysselsättning än genomsnittet. Att besitta de grundläggande färdigheter som mäts i undersökningen betalar sig, i termer av sysselsättning, med andra ord mycket väl i Sverige, samtidigt som avsaknaden av grundläggande färdigheter uppenbart skapar svårigheter.

Diagram 6. Läsfärdighet PIAAC

Poäng i genomsnitt för befolkningen respektive yrkesutbildade i arbetaryrken, 16-65 år, båda könen



Källa: OECD/PIAAC

Not: PIAAC-poängen är genomsnittet för befolkningen i arbetsför ålder (16-65 år) i respektive land, samt poängen för yrkesutbildade personer i arbetaryrken. Spridningen mellan bästa och sämsta land, för genomsnittet i befolkningen, är 38 poäng, vilket enligt OECD (OECD Skills Outlook 2013 First Results from the Survey of Adult Skills: First Results from the Survey of Adult Skills) anses motsvara cirka fem års studier.

PIAAC visar också stora skillnader mellan inrikes och utrikes födda i den vuxna befolkningen i Sverige. Cirka en tredjedel bland utrikes födda i Sverige uppvisar otillräckliga färdigheter inom både läsning och räkning. Motsvarande andel bland inrikes födda är cirka fem procent. Det ska påpekas att resultaten bör betraktas med viss varsamhet då de i någon mån kan spegla språksvårigheter före färdigheter.⁷

⁷ Undersökningen har genomförts på svenska och det finns därför en risk att resultaten för utrikes födda i någon mån speglar bristande språkkunskaper snarare än svaga kunskaper inom de tre kunskapsområdena. Oavsett språkets inverkan på resultaten finns dock risken att låg kunskapsnivå innebär sämre jobbchanser. Vid genomförandet av undersökningen kunde intervjuaren ta med professionell tolk som översatte inledande bakgrundsfrågor till det språk personen talade. När den svarande hade behov av tolk för bakgrundsfrågorna avslutades intervjun och den svarande genomförde inte övningarna. Cirka 8 procent av de utrikes födda saknade tillräckliga kunskaper i det svenska språket för att utföra övningarna.

En annan relevant faktor för sambandet mellan utbildning och etablering som belyses i PIAAC är att utbildningsinstitutioner har olika kvalitet i olika delar av världen. Formell utbildning kan därför vara en otillräcklig indikator för att analysera personers färdigheter och därmed möjlighet på arbetsmarknaden.⁸

Looking at formal qualifications gives only a partial picture of the skills of the workforce, as formal qualifications can correspond to very different levels of specific and general skills. (Bussi, M. and J. K. Pareliussen 2015, s 6)

I sitt slutbetänkande drar Långtidsutredningen slutsatsen att sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda i Sverige i huvudsak kan förklaras av skillnader i färdigheter.

Ett mycket viktigt och positivt resultat från PIAAC-undersökningen är att det inte finns några signifikanta skillnader mellan utrikes och inrikes födda när det gäller att ha ett arbete, om hänsyn tas till nivån på individens färdigheter. (SOU 2015:104, s 12)

Det ska samtidigt betonas att detta inte ska tolkas som att diskriminering inte existerar på svensk arbetsmarknad. PIAAC belyser bara sambandet mellan färdigheter och sysselsättning, och säger till exempel inget om huruvida de krav som ställs på kunskaper i det svenska språket är omotiverade. Att etnisk diskriminering förekommer på svensk arbetsmarknad är väl belagt. Utrikes föddas utbildning och meriter, kort sagt produktivitetspotential, bedöms i många fall mer kritiskt än inrikes föddas. Detta får effekt på både sysselsättning och inkomster.⁹

2.3 Arbetskraftens färdigheter präglar arbetsmarknadens funktionssätt

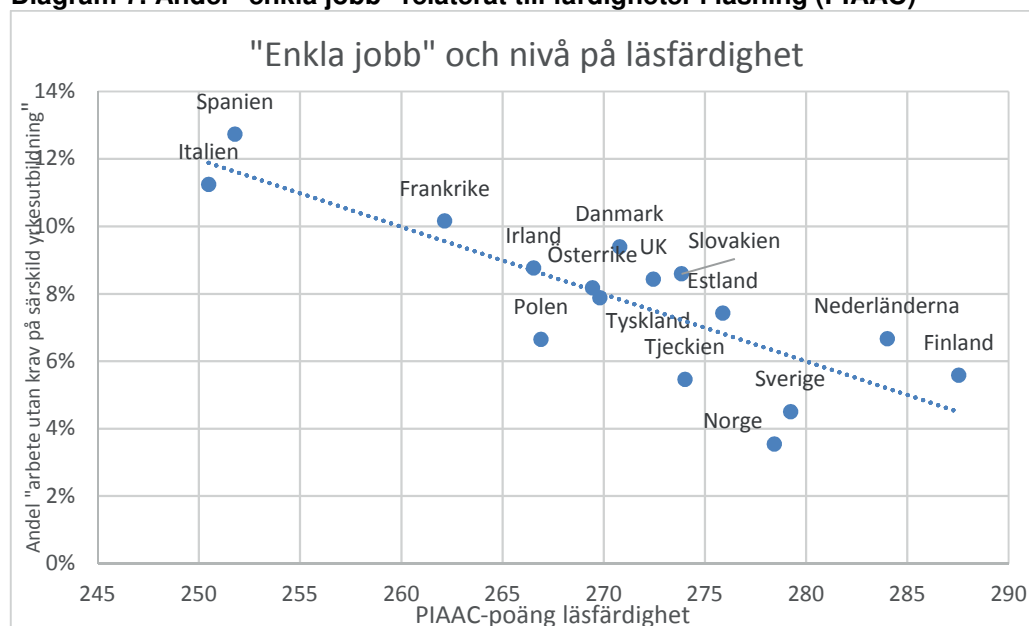
Länders arbetsmarknad och näringslivsstruktur är starkt sammankopplade med befolkningens utbildning och färdigheter. Höjd utbildningsnivå i ett land tenderar att gå hand i hand med positiv strukturomvandling och höjd produktivitet.

Ett mönster är att länder med goda resultat i PIAAC också tenderar att ha en högre sysselsättningsgrad men också en lägre andel jobb med låga färdighetskrav. Arbetskraftens färdigheter är helt enkelt centrala för hur arbetsmarknaden fungerar, där även länder med högre andel ”enkla jobb” har betydande svårigheter att absorbera personer med svaga färdigheter.

⁸ Till detta ska också tilläggas att humankapital, utbildning men också yrkeserfarenheter, tenderar att förlora i värde när det ska överföras till ett nytt land och en ny arbetsmarknad. Dels till följd av skillnader i utbildningar och hur arbetsmarknader fungerar, dels till följd av svårigheter för arbetsgivare att värdera humankapital som förvärvat i ett för hen okänt land.

⁹ Se t ex Eriksson (2010).

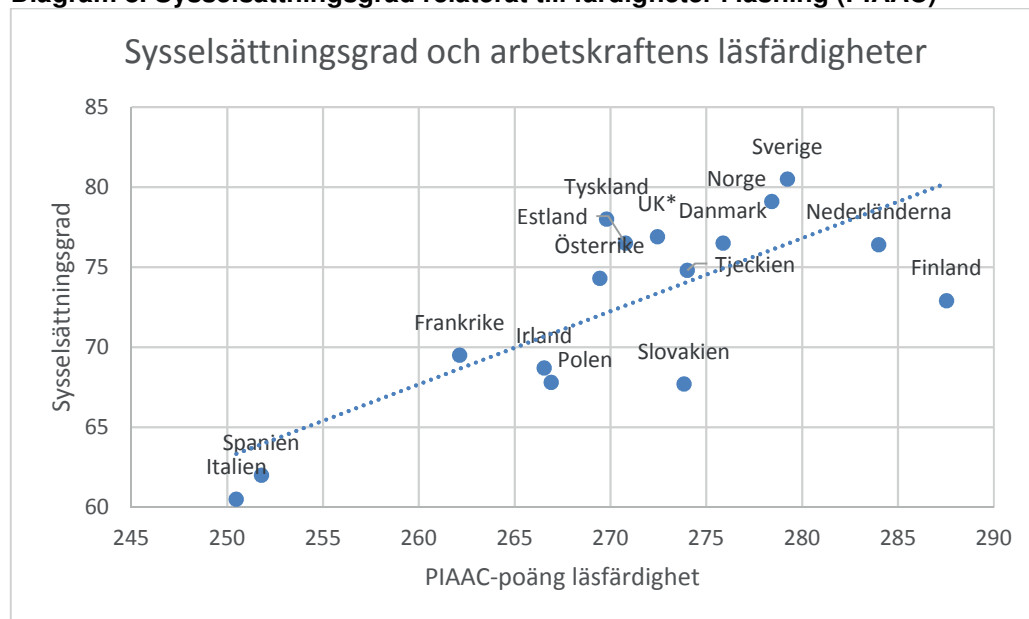
Diagram 7. Andel "enkla jobb" relaterat till färdigheter i läsning (PIAAC)



Källa: OECD/PIAAC, Eurostat och egna beräkningar

Not: För UK ingår endast England och Nordirland i PIAAC-data medan hela UK ingår i sysselsättningsdata från Eurostat.

Diagram 8. Sysselsättningsgrad relaterat till färdigheter i läsning (PIAAC)



Källa: OECD/PIAAC, Eurostat och egna beräkningar

Not: För UK ingår endast England och Nordirland i PIAAC-data medan hela UK ingår i sysselsättningsdata från Eurostat.

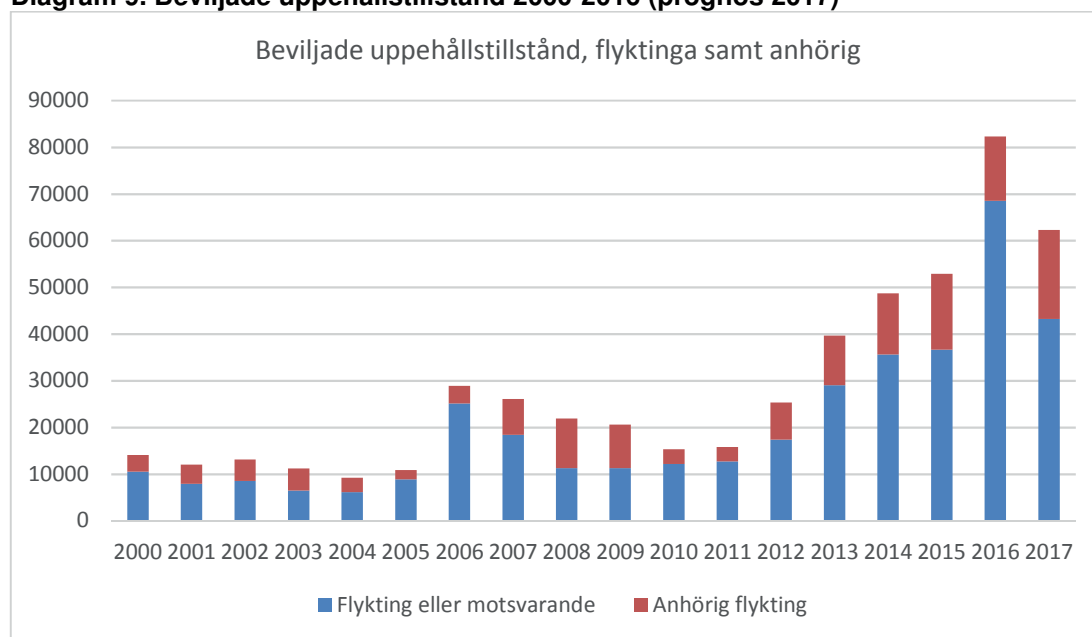
3 Stort arbetskraftstillskott genom invandring

Sverige är ett av Europas stora invandrarländer. Andelen utrikes födda i befolkningen har stigit från 11 procent i början på 2000-talet till att idag utgöra 17 procent av befolkningen.

3.1 Migration genom flyktingmottagande

Åren mellan mitten av 1990-talet och mitten av 00-talet fick omkring 10 000 personer per år uppehållstillstånd som flyktingar eller anhöriga till flyktingar. Från mitten av 00-talet steg antalet och nådde under åren 2014 och 2015 omkring 50 000, för att 2016 uppgå till drygt 80 000 personer. Migrationsverket bedömer att antalet flyktingar eller anhöriga till flyktingar år 2017 kommer uppgå till drygt 60 000 personer.

Diagram 9. Beviljade uppehållstillstånd 2000-2016 (prognos 2017)

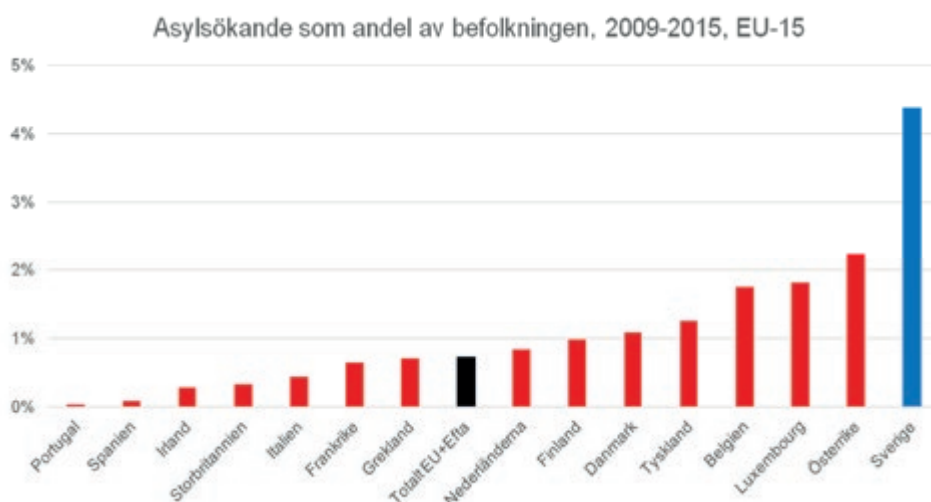


Källa: Migrationsverket

Det stora och stigande antalet uppehållstillstånd sedan 2006 och framåt speglar att Sverige tagit ett stort ansvar för människor på flykt undan krig och förföljelse. Antalet asylsökande var som flest år 2015 då över 160 000 personer sökte asyl. Mätt som andel av befolkningen finns det inget annat OECD-land som i modern tid tagit emot så många asylsökande under ett enskilt år.

När åren 2009 till 2015 summeras syns det att Sverige, mätt i relation till befolkningens storlek, tagit emot mångdubbelt fler asylsökande än jämförbara länder såsom Österrike, Danmark och Finland. Jämfört med EU som helhet var Sveriges flyktingmottagande ungefär sex gånger större.

Diagram 10. Asylsökande som andel av befolkningen, genomsnitt åren 2009-2015



Källa: Eurostat och egna beräkningar

I slutet av 2015 förändrades Sveriges flyktingpolitik i en mer restriktiv riktning samtidigt som flera länder har agerat för att försvåra för flyktingar att ta sig in i Europa. Resultatet har blivit att antalet asylsökande minskat och 2016 uppgick det till knappt 30 000 personer.¹⁰ Men de senaste årens stora mottagande kommer att prägla svensk arbetsmarknad i flera år framöver, framför allt genom ett stort befolkningstillskott på kort tid men också genom en relativt omfattande anhöriginvandring under åren framöver. Migrationsverket prognos (februari 2017) är att antalet anhöriga till före detta asylsökande som får uppehållstillstånd kommer uppgå till 19 000 år 2017 och kvarstå på ungefär den nivå även de efterföljande åren.

3.2 Migration genom arbetskraftsinvandring (utanför EU/EES)

Flyktinginvandring är dominerande i svensk migration. Men även arbetskraftsinvandring har betydelse för migrationen till Sverige

Inom EU/EES¹¹ råder fri rörlighet av arbetskraft. En EU-medborgare får börja arbeta direkt och behöver inte arbetstillstånd eller registrera en uppehållsrätt hos Migrationsverket. Även den som är anhörig till en EU-medborgare men som själv är medborgare i ett land utanför EU får arbeta utan arbetstillstånd men ska ansöka om uppehållstillstånd om han eller hon ska vara här i mer än tre månader.

Sverige reglerar nationellt arbetskraftsinvandringen från länder utanför EU/EES. Under samma period som flyktingmottagandet ökade kraftigt introducerades en ny arbetskraftsinvandringspolitik i Sverige. Regelverket har beskrivits som ett av OECDs ”mest liberala”¹² då det varken är begränsat till vissa typer av yrken, har högre lönekrav eller begränsas av en fastställd kvot.¹³

¹⁰ Här ska givetvis understrykas att den internationella flyktingkrisen inte är över och att prognoser för framtida mottagande är mycket osäkra.

¹¹ Utöver de 28 EU-länderna så omfattas Lichtenstein, Norge, Schweiz och Island av den fria rörligheten.

¹² Se OECD (2011)

¹³ Det har även funnits ett spårbyte mellan arbetskraftsinvandring och asylansökan. Tre av fyra som kom till Sverige som arbetskraftsinvandrare under 2009, och fortfarande var kvar i Sverige efter fyra år, hade någon gång sökt asyl, se Fores Studie 2014:1 sida 69.

Vid årsskiftet 2014/2015 fanns det drygt 20 000 arbetskraftsinvandrare på svensk arbetsmarknad.¹⁴ Omkring 40 procent av arbetskraftsinvandringen sker till yrken där det inte råder brist. Många av arbetskraftsinvandrarerna har mycket låga löner, till exempel har omkring 30 procent av arbetskraftsinvandrare som jobbar som städare, tidningsbud och kock en registrerad månadslön som understiger 13 000 kronor. Arbetskraftsinvandring till lågkvalificerade jobb utan brist leder i praktiken till ökad konkurrens om dessa jobb och inverkar därmed sannolikt negativt på lågutbildade nyanländas möjlighet till etablering.

Tabell 2. Yrkesgrupper med störst andel arbetskraftsinvandrare (AKI), 2014-12-31

Yrkesgrupp	Antal AKI	Andel AKI av alla anställda (%)
Kockar och kallskänkor	2 313	6,2
Slaktare, bagare m.fl.	459	6,2
IT-arkitekter, systemutv. m.fl.	6 170	6,1
Skönhets- och kroppsterapeuter	215	3,0
Snabbmatspersonal, köksbiträden m.fl.	1 675	2,4
Civilingenjörsyrken	1 377	1,6
Städare och hemservicepersonal m.fl.	1 041	1,5
Tidningsdistr., vaktmästare m.fl.	470	1,2
Skogsarbetare	42	1,2
Ingenjörer och tekniker	766	0,8
Övriga	7 575	0,2
Totalt	22 103	0,5

Källa: Bilaga 1, RIR 2016:32, Riksrevisionen

3.3 Kraftig ökning av nyanlända i etableringsinsatser

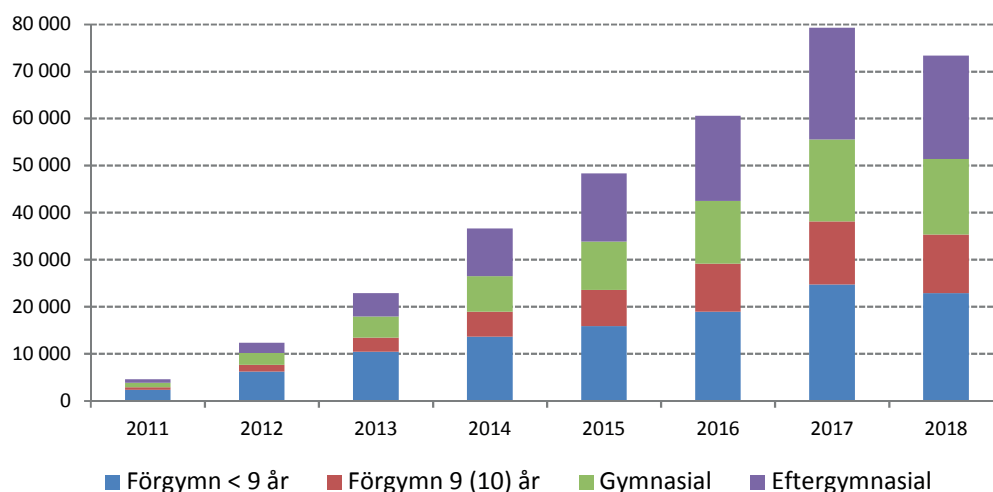
Etableringsuppdraget kan beskrivas som ett tvåårigt ramprogram som erbjuds nyanlända som beviljats uppehållstillstånd. Det innebär en rättighet till en etableringsplan med insatser som ska syfta till att underlätta och påskynda etablering.¹⁵ Det utgör med andra ord starten i etableringsprocessen och den nyanländes första kontaktyta med arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen.

¹⁴ Därtill beviljas varje år uppehållstillstånd till cirka 10 000 personer som anhöriga till arbetskraftsinvandrarerna.

¹⁵ Regeringen har aviserat förändringar av regelverket som innebär att rättigheten till etableringsplan och insatser ersätts av anvisning till programdeltagande. Det etableringsprogram som föreslås sättas på plats föreslås vara fortsatt tvåårigt.

Diagram 11. Deltagare i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag 2011-2016 samt prognos 2017-2018

Uppdelat på utbildningsnivå, båda könen



Källa: Arbetsförmedlingen (och egna beräkningar av antal per utbildningsnivå i prognos, utifrån antagande om bibehållen utbildningssammansättning)

De senaste årens stora antal beviljade uppehållstillstånd medför att antalet deltagare i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag växer mycket kraftigt. Under hösten 2016 syntes tydligt hur inflödet i uppdraget växlade upp, från en inströmning på cirka 2 500 personer per månad i början av 2016 till närmare 4 000 personer per månad under slutet av året. Enligt Arbetsförmedlingens egen prognos kommer inflödet fortsätta att öka under 2017 och det totala antalet deltagare förväntas uppgå till omkring 80 000 i genomsnitt per månad.¹⁶ Detta är en nivå långt över de 30 000 deltagare per månad som antogs bli maxnivå när uppdraget sattes på plats i slutet av 2010. Under 2018 väntas nivåerna minska något.

Majoriteten av de nyanlända som lämnar etableringsuppdraget står kvar i arbetslöshet varför gruppen utrikes födda växer kraftigt bland inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen.

¹⁶ Se Arbetsförmedlingen (2016b).

4 Arbetsmarknadspolitiken och kunskapsklyftorna

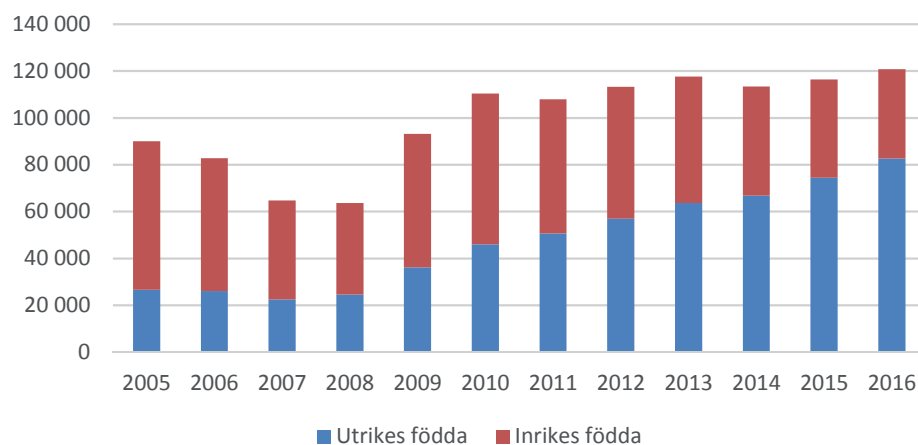
Växande kunskapsklyftor och tilltagande tudelning avseende jobbchanser utmanar arbetsmarknadspolitiken. Att arbetslösas utbildningsstruktur uppvisar stora skillnader i förhållande till utbildningskraven på arbetsmarknaden skapar en obalans mellan utbud och efterfrågan. Denna obalans försvårar ett effektivt matchningsarbete.

4.1 Etableringsarbetslöshet arbetsmarknadspolitikens stora uppgift

Svensk arbetsmarknadspolitik har historiskt haft en huvudsaklig uppgift i att underlätta omställning på arbetsmarknaden. Politiken har i hög grad syftat till att stärka övergången till nytt arbete för arbetstagare som förlorat sina jobb, att genom matchningsinriktade förmedlingsarbete och kortare rustande insatser främja en ständig strukturomvandling.

Under senare år har det dock blivit allt tydligare att arbetslösheten har förändrat karaktär, och att uppgiften för arbetsmarknadspolitiken i tilltagande utsträckning blivit en annan. Istället för att underlätta övergångar mellan jobb, har politikens uppgift allt tydligare blivit att hantera det som kan beskrivas som etableringsarbetslöshet – att underlätta vägar till jobb för individer som aldrig fått ordentligt fäste på arbetsmarknaden. En långvarigt hög arbetslöshet som stärkt sorteringsmekanismerna på arbetsmarknaden utgör en viktig förklaring till denna utveckling. Men även andra faktorer spelar in, till exempel parternas arbete inom ramen för de omställningsavtal som numera täcker större delen av arbetsmarknaden. Omställningen på arbetsmarknaden hanteras till betydande del av parterna.

Diagram 12. Arbetslösa Arbetsförmedlingen, högst förgymnasial utbildning 2005-16
Inrikes och utrikes födda, 16-64 år, båda könen



Källa: Arbetsförmedlingen

Arbetslöshetens förändrade sammansättning illustreras tydligt genom den växande grupp hos Arbetsförmedlingen som saknar fullständig gymnasieutbildning. I dagsläget utgör denna grupp omkring en tredjedel, motsvarande 120 000, av de inskrivna arbetslösa. Antalet kommer att fortsätta stiga ytterligare, framför allt till följd av det fortsatt stora inflödet av nyanlända i etableringsuppdraget. I gruppen med förgymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå har omkring hälften utbildning som är kortare än nioårig grundskola, och står alltså mycket långt ifrån arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen har inte fullt ut anpassats för att hantera skiftet på arbetsmarknaden och kan idag inte på ett adekvat sätt svara upp mot hur dagens tudelning.

4.2 Starkt fokus på att kompensera för lägre produktivitet

Sett över en längre tidshorisont syns en tydlig omläggning av arbetsmarknadspolitiken. Skiftet i politiken syns när programmixen betraktas över tid, genom hur deltagandet i program har sett ut. Under 1990-talet hade politiken en stark betoning på utbildning. Arbetsmarknadsutbildningen, med tyngdpunkt på yrkesinriktad utbildning, hade en framskjuten position. Praktikinsatser för att bibehålla och stärka arbetsmarknadsanknytningen hos arbetslösa utgjorde ett stort inslag i programmixen. Sedan 2000-talets början har den subventionerade sysselsättningen, framför allt genom nystartsjobben, kommit att utgöra en kraftigt växande del av politikens aktiva innehåll.¹⁷ Arbetsmarknadsutbildningen utgör en relativt liten del av politiken, och har starkt fokus på förberedande utbildningar före yrkesinriktade.

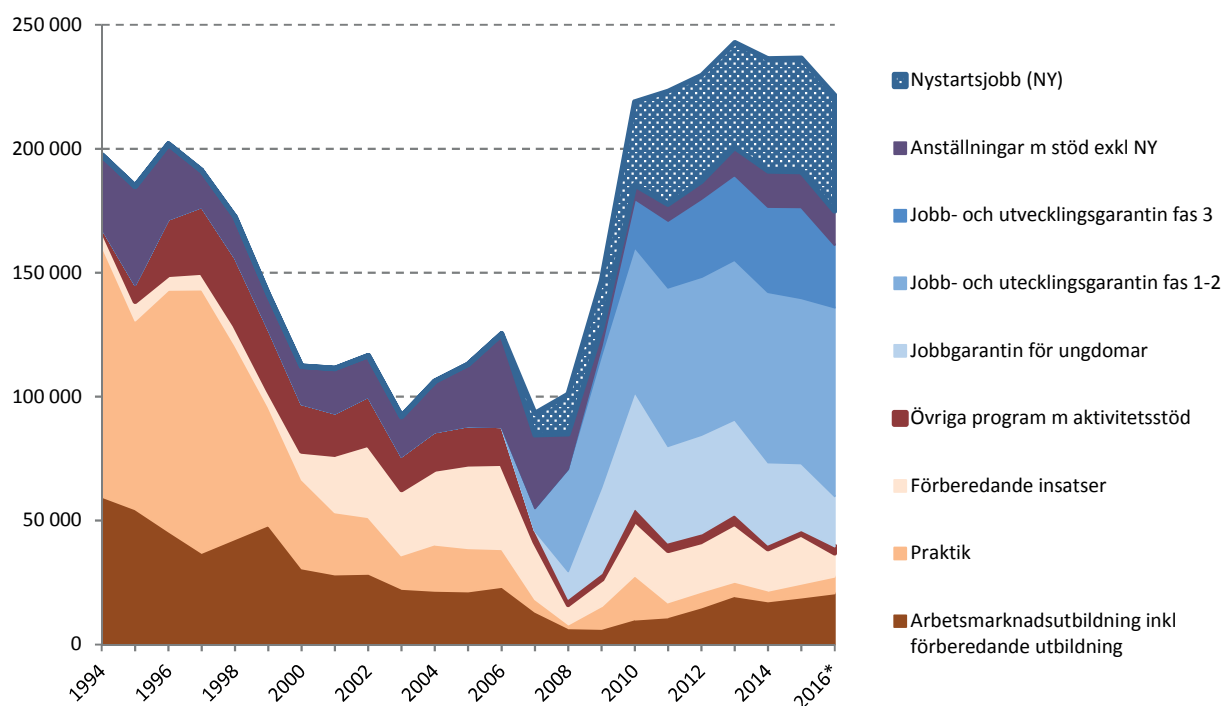
I detta syns ett skifte – från aktiva insatser för att rusta för arbete genom stärkt kompetens hos arbetskraften till mer av subventioner i syfte att kompensera för faktiskt eller förmodat nedsatt produktivitet. Förändrade politiska ambitioner och ideologi har styrt utvecklingen, men också arbetslöshetens förändrade sammansättning.

Antalet anställningar med stöd är idag historiskt högt. I januari 2017 uppgick antalet anställda med stöd till omkring 134 000, med de lönestöd som riktar sig till personer med funktionsnedsättning inräknade (ej med i diagrammet ovan). Trots politiska ambitioner om att förenkla och förtydliga systemet med lönesubventioner har nya former av stöd kommit till, och målgrupper för de olika stöden kommit att ytterligare överlappa varandra genom åtgärder som ska syfta till att stärka etableringen på arbetsmarknaden. De traineejobb som sattes på plats för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden för unga har utvidgats till att även omfatta nyanlända. Stödet för yrkesintroduktionsanställningar liksom extratjänster har utvidgats att omfatta nyanlända och långvarigt arbetslösa. Samtidigt har nystartsjobben justerats för att fungera bättre för nyanlända. En tydlig inriktning för arbetsmarknadspolitiken är att försöka finna vägar för att fortsatt öka volymerna i subventionerade anställningar.

¹⁷ Inom ramen för de omfattande garantiprogrammen, jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar, har aktiviteterna för deltagarna sedan programmen infördes dominerats av olika slags förmedlingsinsatser såsom jobbcoachning och kartläggningsinsatser. Även om de aktiva rustande insatserna ökat i garantierna bygger de fortfarande i huvudsak på förmedlingsverksamhet. Garantiernas dominans illustrerar ett skifte där förmedlingsinsatser flyttats in i programverksamheten.

Diagram 13. Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program 1994-2016

Deltagare per månad i årsgenomsnitt



Källa: Arbetsförmedlingen Not: Exklusive särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning. *2016 ej helår.

Subventioner är ett potentiellt starkt verktyg för att få grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden i jobb, det är väl belagt i forskning. Det faktum att anställningar med stöd har en stark koncentration till delar av arbetsmarknaden medför dock att negativa konsekvenser av subventioner, omotiverad undanträngning och snedvridning av konkurrens, också koncentreras till vissa delar av arbetsmarknaden.¹⁸ Det handlar om restaurang, taxi och bilverkstäder där antalet stöd är stort i förhållande till antalet reguljärt anställda. Även inom detaljhandeln och inom lokalvård finns ett stort antal anställningar med stöd.

4.3 Svårt att få volym i lönestöd som ska rusta

Samtidigt som volymerna är stora är det tydligt att träffsäkerheten i den subventionerade sysselsättningen brister. Flera analyser har pekat på att Nystartsjobben tränger undan andra subventionerade anställningar. Arbetsförmedlingen har till exempel när det gäller deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin konstaterat att nystartsjobben går till relativt sett starka personer, och därmed bidrar till att öka spridningen i jobbchanser mellan personer som står relativt sett närmare och personer som står längst ifrån arbetsmarknaden. Ännu är det för tidigt att se om den nuvarande regeringens förändringar av nystartsjobben leder till bättre träffsäkerhet. En omständighet som begränsar användbarheten är att subventionerna är behäftade med tak som gör stöden mindre användbara för mer kvalificerade arbeten.

¹⁸ Undanträngning som följer av subventionerade anställningar behöver inte ses som ett problem, förutsatt att träffsäkerheten i stöden är god så att stödet träffar individer som står långt ifrån arbetsmarknaden och annars inte skulle kommit i arbete. Dock påverkas acceptansen för undanträngning sannolikt negativt av en hög koncentration av subventioner till vissa delar av arbetsmarknaden.

Det är också tydligt att de former av stöd som tar sikte på att individen samtidigt ska få insatser som stärker hans kunskaper och färdigheter har varit svåra att få att fungera tillfredställande. Instegsjobben är ett exempel. Instegsjobben är en insats riktad mot nyanlända som kombinerar en kraftig subvention med krav på arbetsgivaren att medverka med handledning och planering av de studier i svenska som anställningen ska kombineras med. Trots hög subventionsgrad uppgår antalet deltagare i instegsjobb endast till 4 000, och utvecklingen har varit svag trots att målgruppen är stor och växande.

Genom yrkesintroduktionsavtal har arbetsmarknadens parter skapat vad som kan beskrivas som inträdesavtal. Yrkesintroduktion sattes på plats av parterna i syfte att stärka övergång mellan skola och arbetsliv för unga, och den förra regeringen valde att sätta stöd för yrkesintroduktionsanställningar i syfte att stimulera dessa. Yrkesintroduktionsanställningen innebär att en viss del av arbetstiden, minst 15 procent, utgörs av utbildning eller handledning på arbetsplatsen. Subventionen motsvarar arbetsgivaravgiften och ekonomiskt handledarstöd till arbetsgivaren. Utvecklingen av antalet yrkesintroduktionsanställningar har varit mycket svag. I januari 2017 uppgick antalet i yrkesintroduktion till knappt 750 personer, långt ifrån den nivå om 30 000 som den tidigare regeringen hoppades på. Några av avtalen har öppnats upp för en bredare åldersgrupp. Men i januari fanns det inga personer från etableringsuppdraget som hade en yrkesintroduktionsanställning.

4.4 Mer reguljär utbildning för att stärka etableringen

Den tilltagande tadelningen på arbetsmarknaden, starkt driven av växande kunskapsklyftor, kan inte hanteras av arbetsmarknadspolitikerna ensamt. Reguljära utbildningsinsatser behöver få en mer central roll för att stärka vägarna till arbetsmarknads-etablering.

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder inom ramen för ett nytt kunskapslyft. Det handlar om utökade studieplatser och stärkt studiefinansiering. Inriktningen är god, men otillräcklig för att hantera utmaningen med att bryta det som bäst beskrivs som en omfattande etableringsarbetslöshet till följd av svaga kunskaper och färdigheter.

En utmaning som kräver omedelbara insatser är att öka andelen nyanlända som deltar i reguljär utbildning. Idag så är det endast omkring en av tjugo som efter avslutat Etableringsuppdrag deltar i reguljär utbildning.

För att stärka den gymnasiala vuxenutbildningen som ett omställningsverktyg har LO återkommande påtalat att fler behöver få chansen till vuxenutbildning oavsett utbildningsbakgrund. LO har bland annat lyft fram behovet av att kunskapslyftet inom komvux och yrkesvux utökas, att återvändsgränder som hindrar yrkesväxling för vuxna undanröjs samt att yrkesvux ges permanent och långsiktig finansiering.¹⁹

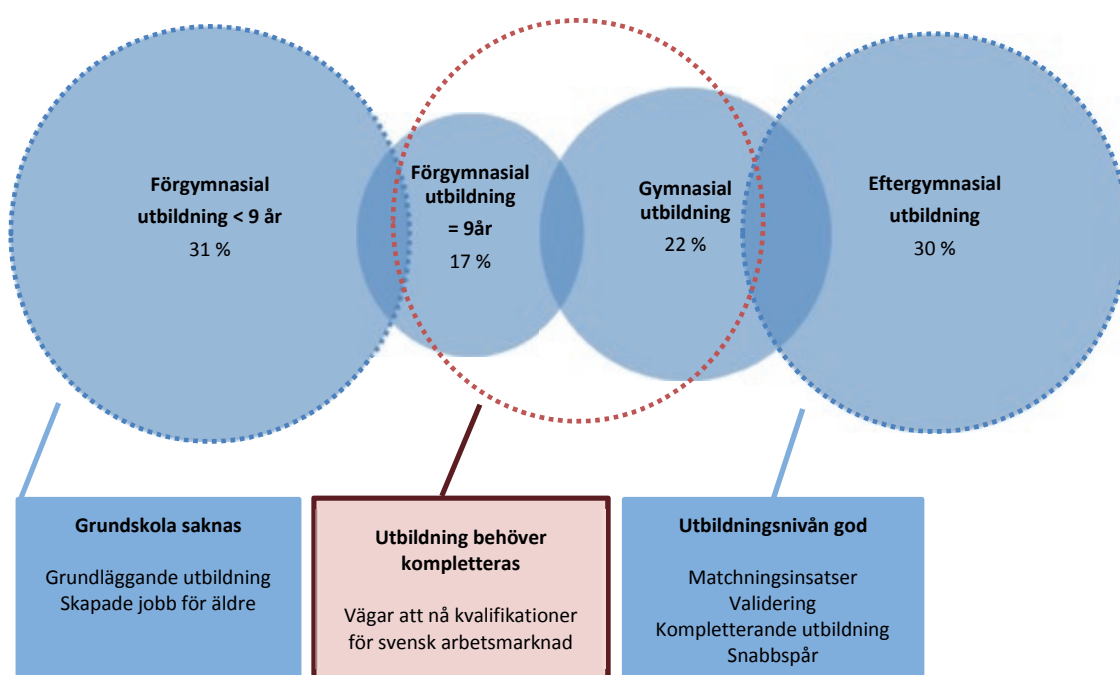
¹⁹ För en mer detaljerad genomgång av LOs syn på hur den kommunala vuxenutbildningen behöver utvecklas se Hagrefur (2016)

5 Nyanländas etablering – var finns ansvar för parterna?

Frågan om huruvida parter på arbetsmarknaden kan ta ett större ansvar för nyanländas etablering måste ta sin utgångspunkt i en bild av hur behoven av insatser ser ut. Nivån på kunskaper och färdigheter utgör den avgörande startpunkten för etablering. Ålder och därmed kvarvarande tid på arbetsmarknaden bör därtill tillmätas stor betydelse i en bedömning av hur utbildningsinsatser kan bana väg till produktivt arbete.

Nyanlända som söker etablering på arbetsmarknaden utgör tre relativt jämnstora grupper. Dessa tre grupper har vitt skilda behov av insatser för att stärkas i sin etableringsprocess.²⁰

Figur A Nyanlända i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag
Fördelning utifrån formell utbildningsnivå



Källa: Grape och Hällö (2016)

I december 2016 uppgick antalet deltagare i etableringsuppdraget till drygt 70 000. Under 2017 beräknas deltagarantalet öka till cirka 80 000 i genomsnitt per månad.

5.1 Grundskola saknas – grundläggande utbildning och skapade arbete

Omkring en tredjedel av deltagarna saknar nioårig grundskola. Med så kort utbildning måste etablering huvudsakligen starta i grundläggande utbildning, för att deltagarna i första hand ska uppnå grundskolenivå. Sju av tio i denna grupp är yngre än 40 år och har därmed lång tid framför sig på arbetsmarknaden. I dagsläget är dock utflödet från etableringsuppdraget till reguljära studier mycket svagt. Arbetsförmedlingens statistik visar att bara omkring två procent av deltagarna som

²⁰ För en mer ingående beskrivning av nyanlända som tre målgrupper se Grape och Hällö (2016).

saknar nioårig grundskola befinner sig i reguljära studier 90 dagar efter avslutad etableringsplan.²¹ Det är kommunernas ansvar att tillhandahålla vuxenutbildning.

Förklaringarna till de mycket låga siffrorna för reguljära studier är komplexa. Några av de förklaringar som lyfts fram är den ekonomiska ersättningen, oviljan att ta studielån och att huvudmän för vuxenutbildningen ofta kräver avslutade sfi-studier för att en person ska få börja studier inom vuxenutbildningen.²²

Mycket tyder på att det studierekryterande arbetet behöver stärkas ytterligare, utöver det studiestartsstöd som införs den 1 juli 2017. Jämte ekonomiska trösklar utgör tilltron till den egna förmågan och bristande insikt om avkastning av studier välkända barriärer för individers beslut att satsa på utbildning. Därtill behöver anpassade utbildningsvägar sannolikt utvecklas. Att stat och kommun lyckas med uppgiften att kraftigt öka övergångarna till studier i denna grupp handlar särskilt om att lägga grund för nyanlända kvinnors etablering. Andelen nyanlända i etableringsuppdraget som saknar nioårig grundskola är högre bland kvinnor än män, 35 procent jämfört med 28 procent bland männen.

För äldre som saknar grundskola bör särskilt skapade arbeten i linje med regeringens moderna beredskapsjobb sättas på plats. I december 2016 var det knappt 1 500 deltagare i etableringsuppdraget som saknade nioårig grundskola och var äldre än 55 år.

Som parter på arbetsmarknaden kan LO-förbunden inte bära ansvar för att underlätta etablering för den grupp som saknar grundskola. Stat och kommun bär ansvaret och behöver fullt ut ta det.

5.2 Utbildningsnivån är god – validering, kompletterande och matchning

Omkring en tredjedel av deltagarna i etableringsuppdraget har en *god utbildningsnivå*, eftergymnasial utbildning eller gymnasieskola som kan antas vara i paritet med svensk gymnasieexamen. Denna grupp står i första hand i behov av en matchningsinriktad arbetsmarknadspolitik som tar sikte på att överbrygga det som brukar kallas för migrationseffekter: att utbildning och erfarenheter tenderar att förlora i relevans i mötet med en ny arbetsmarknad, att språket utgör ett hinder och att det egna nätverket är svagt. Det handlar till exempel om förmedlingsverksamhet som ger god vägledning utifrån individuella förutsättningar och behov samt kompenserar för avsaknad av eget nätverk, om validering och kompletterande utbildningar som stärker utländskt förvärvat utbildning i en svensk kontext. Därtill krävs skärpta insatser för att motverka etnisk diskriminering på arbetsmarknaden.

Som part på arbetsmarknaden bidrar LO-förbunden till att underlätta etablering för den grupp som har god utbildningsnivå. Det görs genom aktiv medverkan i snabbspår och utvecklandet av modeller för validering. Det huvudsakliga ansvaret för att säkerställa vägledning, annan förmedling och insatser vilar dock på staten genom Arbetsförmedlingen.

²¹ Utbildning förekommer dock i viss utsträckning inom de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som de nyanlända är föremål för.

²² Se till exempel Riksrevisionen (2015)

5.3 Behov av kompletterande utbildning – parterna har roll

Den sista tredjedelen av deltagarna i etableringsuppdraget återfinns i det som utgör mittengruppen (se figur A). Detta är en grupp som har grundläggande men bristfällig utbildning, nioårig grundskola eller gymnasieutbildning som inte når upp till svensk gymnasieexamen. Andelen deltagare i etableringsuppdraget med nioårig grundskola uppgick i december 2016 till 17 procent. Andelen med gymnasieutbildning uppgick till 22 procent, och med utgångspunkt i vad OECDs PIAAC-undersökning bekräftar om betydande kvalitetsskillnader i olika länders utbildningssystem, samt landspecifika utbildningsinslag, antas huvuddelen i denna grupp stå med bristfällig utbildning för svensk arbetsmarknad. Även denna grupp är ung, tre fjärdedelar är yngre än 40 år.

Denna grupp har behov av goda möjligheter att nå de kvalifikationer som krävs på svensk arbetsmarknad. Även för denna grupp är studierekryterande insatser och god tillgång till utbildning – inom reguljär utbildning, inom folkbildningen och inom arbetsmarknadspolitiken viktiga. Validering av formell kompetens och informella kunskaper spelar en viktig roll och här har stat och kommun ansvar för att säkerställa resurser till och kvalitet i utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser, samt studiefinansiering som möjliggör för individer att delta i utbildning. Subventionerade anställningar som ger individen möjlighet att visa och utveckla sin produktivitet är också viktiga. Den kunskap som finns om instegs- och nystartsjobb för nyanlända pekar på att dessa former av subventioner inte fungerar tillräckligt väl.

En viktig nyckel ligger i att möjliggöra arbete kombinerat med studier. Målsättningen bör vara etablering parallellt med en uppgradering av kunskaper och färdigheter i syfte att skapa långsiktiga förutsättningar att möta kraven på arbetsmarknaden.

En central erfarenhet från till exempel Yrkesintroduktionsavtalen är att det är svårt att få volymer om utbildningsdelen åvilar arbetsgivaren. Detta talar för att utbildningsmomentet i högre grad bör vara något individen själv planerar och genomför inom den reguljära utbildningen vid sidan av arbetet. För att individen själv ska kunna ansvar för sin utbildning krävs ett bra och brett utbud inom den reguljära vuxenutbildningen. Detta är ett ansvar som är kommunernas och statens.

LOs syn är att parterna på arbetsmarknaden kan bidra till att förbättra vägarna till etablering för denna grupp som har grundläggande men bristfällig utbildning. Vår modell för ett ökat partsansvar är Utbildningsjobb och presenteras i nästa kapitel.

6 Utbildningsjobb för stärkt etablering

Sveriges arbetsmarknadsmodell vilar på en arbetskraft i världsklass. Modellen präglas av högt ställda krav på produktivitet och effektivitet.

Idag råder det brist på kompetens. Sverige präglas alltmer av ett stort arbetslöshetsgap mellan de som har och de som inte har goda kunskaper och färdigheter. Växande kunskapsklyftor är en konsekvens dels av problem i den *svenska skolan* och dels av en *hög flyktinginvandring* under flera år. Problematiken har ställts på sin spets av det historiskt höga antalet asylsökande under år 2015, som nu följs av kraftigt stigande antal nyanlända som söker arbetsmarknads-etablering.

Många av de nyanlända som söker etablering saknar de kunskaper och färdigheter som krävs på den svenska arbetsmarknaden. LOs uppfattning är att arbetsmarknadens parter inte kan tillåta en växande grupp att ställas utanför arbetsmarknaden. Det behövs nya enklare vägar till jobb och utbildning.

LO vill se en överenskommelse om stärkt etablering med gemensamma åtaganden från arbetsmarknadens parter och staten. Vårt förslag om **Utbildningsjobb** utgör del i en sådan överenskommelse.

Vad är ett Utbildningsjobb?

LOs modell med Utbildningsjobb är att den anställda har ett reguljärt arbete och därtill, men i huvudsak utanför sin arbetsplats, genomför reguljär utbildning. Arbetstagaren får därmed arbetslivserfarenhet samtidigt som reguljär utbildning bygger upp nödvändiga formella kunskaper. Ett generöst studiestöd bidrar till att ge goda incitament till studier och säkrar en rimlig levnadsstandard. Målgruppen är arbetslösa 25-45 år, varav nyanlända invandrare utgör en växande grupp. Arbetsgivarens lönekostnader kommer att behöva avvika från befintliga avtal, detta är en förutsättning för att arbetsgivare ska vara intresserade av att teckna avtal.

6.1 Utgångspunkter för avtal om Utbildningsjobb

LO anser att en överenskommelse om stärkt etablering genom Utbildningsjobb ska vila på följande utgångspunkter:

6.1.1 Syfte: Arbetsmarknads-etablering för vuxna med bristfällig utbildning

Syftet ska vara att underlätta inträde på arbetsmarknaden för vuxna, inrikes och utrikes födda, med bristfälliga kunskaper och färdigheter i förhållande till kraven på arbetsmarknaden. Målgruppen för avtal mellan parterna bör vara vuxna arbetslösa med grundläggande *men* bristfällig utbildning, varav nyanlända invandrare utgör en växande grupp.

6.1.2 Metod: Arbete kombineras med utbildning

Utbildningsjobb är ett reguljärt *arbete* där den anställda också genomgår *utbildning*. En avgörande skillnad mot Yrkesintroduktionsavtalen är att utbildningen här i huvudsak sker *utanför arbetsplatsen* inom reguljär utbildning. Detta kommer sannolikt företrädesvis bestå av deltids- alternativt kvällsstudier utanför arbetsplatsen. Arbetstagaren får därmed arbetslivserfarenhet samtidigt som reguljär utbildning bygger upp nödvändiga formella kunskaper.

6.1.3 Matchning: Långsiktig kompetensförsörjning inom LO-yrken

Överenskommelsen ska främja samhällets långsiktiga behov av utbildad arbetskraft i LO-yrken. Den ska understödja lärande på arbetsplatsen och gärna främja hela arbetsplatsens kompetensutveckling. Rätt använda kan Utbildningsjobben bidra till att skapa positiva kedjeeffekter genom att höja kunskapsinnehållet i de befintliga anställdas arbete och skapa nya karriärvägar. Det är viktigt att betona att befintliga strukturer för validering och utbildning ska tas tillvara och utvecklas. Utbildningsjobben ska inte ersätta välfungerande strukturer för arbetsförlagd utbildning utan stärka det som redan fungerar väl.

6.1.4 Tidsram: Avtal i syfte att hantera tillfällig utmaning

En överenskommelse syftar till att främja arbetsmarknadsetablering för att hantera en *tillfällig* ökning av antalet arbetslösa med bristfälliga kunskaper och färdigheter. Avtal om Utbildningsjobb ska vara temporära, giltiga ett antal år från tecknande, och kopplade till åtgärder från staten för att motverka den utveckling som innebär växande kunskapsklyftor hos arbetskraften.

6.1.5 Villkor: Nödvändigt avvika från befintliga lönekostnader

Hur de avtalade villkoren för Utbildningsjobb ska se ut är en fråga för parterna. Arbetsgivarens lönekostnader kommer att behöva avvika från befintliga avtal, detta är en förutsättning för att arbetsgivare ska vara intresserade av att teckna avtal. En central del i avtalen ska vara goda möjligheter för arbetstagaren att kombinera sitt arbete med offentligt finansierad utbildning som arbetstagarna deltar vid sidan av arbetet. Arbetsgivaren ska agera så att den anställda på ett rimligt sätt kan genomföra sina studier vid sidan av arbetet.

Ändrade lönekostnader kan ske på olika sätt. Ett sätt är den faktiska lönen, ett annat sätt är andra villkor för anställningen och ett tredje sätt är offentliga subventioner eller sänkta skatter. En kombination av olika metoder är också möjlig.

6.2 Målgrupp för avtal mellan parterna

Målgruppen för avtal i syfte att underlätta arbetsmarknadsetablering i LO-yrken bör utgöras av arbetslösa vuxna med grundläggande men bristfällig utbildning. Utgångspunkten är att utbildningsnivån är bristfällig men tillräckligt god för att individer genom utbildande insatser parallellt med arbete ska kunna rustas att möta kraven i LO-yrken med god efterfrågan på utbildad arbetskraft.

Målgruppen bör utgöras av individer som är;

- Inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen, varav nyanlända utgör en viktig grupp
- Åldern 25 till 45 år²³
- Har en utbildningsnivå motsvarande *minst* nioårig grundskola, men ej fullföljd svensk gymnasieutbildning

En viktig utgångspunkt är att målgruppen ska vara *densamma oavsett bransch/avtal*. Detta för att eftersträva sådan tydlighet och enkelhet som utgör en förutsättning för att nå framgång med avtalen. En viktig lärdom från Yrkesintroduktionsavtalen är att

²³ Exakt åldersintervall bör fortsätta att utredas.

skillnader i målgrupp mellan olika avtalsområden försvårar implementering och hantering av stödstrukturer knutna till avtalen.

Avvägningen om åldersgruppen utgår ifrån att arbetslösa som är yngre än 25 år och har bristfällig utbildning bör motiveras till studier inom det reguljära utbildningsväsendet eller folkhögskola. Vad gäller den övre åldersgränsen behöver denna spegla en avvägning av när det ur ett statsfinansiellt perspektiv är motiverat att lägga resurser på utbildning. Ålder, och därmed kvarvarande tid på arbetsmarknaden, är då tillsammans med omfattningen på den utbildningsinsats som krävs viktiga bedömningsfaktorer. En övre åldersgräns om 45 år bedöms som lämplig.²⁴

Det bör vara Arbetsförmedlingen som bedömer att den arbetslösa personen har en utbildningsnivå minst i nivå med golvet, grundskola, och ligger under taket, gymnasieskola av svensk nivå. Enhetlig målgrupp oavsett avtal tillsammans med en tydligt inringad målgrupp torde ge Arbetsförmedlingen goda förutsättningar att göra en korrekt bedömning.

En rimlig uppskattning är att målgruppen i *dagsläget* utgörs av **omkring 50 000 personer**.²⁵ Knappt hälften utgörs av kvinnor.

Målgruppen kommer växa i takt med att flyktingar och dess anhöriga beviljas uppehållstillstånd och söker arbetsmarknadsetablering. Gruppen växer också när personer med som saknar fullgjord grundskola skaffar denna kompetens och därmed kommer ifråga för Utbildningsjobb.

Individer som genom arbete och utbildande insatser inom ramen för avtal har uppnått tillräckliga kunskaper och färdigheter för etablering i ett LO-yrke ska ej längre ingå i målgruppen.

6.3 Tre krav på staten för att avtal ska vara möjliga

LOs utgångspunkt är att en *temporär ökning* av antalet i arbetskraften med svaga kunskaper och färdigheter, ska lösas genom tillfälliga avtal. För att parterna ska ta ett utökat ansvar krävs således åtgärder från staten för att motverka fortsatt ökade kunskapsklyftor hos arbetskraften. Det är statens migrations, utbildnings- och arbetsmarknadspolitik som ger förutsättningarna för en fungerande arbetsmarknad. Det är uppenbart att det finns stora reformbehov för att förbättra kvaliteten i grundskola, yrkesgymnasium och flyktingmottagandet.

Det finns även exempel på delar i migrationspolitiken som sannolikt försvårar nyanländas etablering, den nuvarande regleringen av arbetskraftsinvandringen är ett sådant exempel.

²⁴ Att bestämma en övre åldersgräns för målgruppen till 45 år väcker naturligtvis frågan om vägar till etablering för individer som är äldre men i övrigt uppfyller kriterierna för att ingå i målgruppen. Subventionerade anställningar och särskilt skapade jobb utgör ett svar. Genom att de som är yngre (än 45 år) bereds nya vägar till arbete är det därtill rimligt att anta att konkurrensen om lågkvalificerade arbeten minskar till gagn för äldre med bristfällig utbildning.

²⁵ Målgruppen utgör idag av ett spann mellan 35 000 personer (enbart grundskola) och 70 000 personer (inklusive utrikes födda med gymnasieutbildning) se bilaga.

För att understödja avtal mellan parterna är det också nödvändigt att staten bidrar med en fungerande stödstruktur. Goda utbildningsmöjligheter samt studiefinansiering är centrala områden. Även handledarstöd är sannolikt en insats där staten bör bidra för att främja bra utbildningsinsatser.

LO förutsätter att en överenskommelse om stärkt etablering innebär att staten medverkar på alla dessa områden.

LO ställer följande tre krav mot staten:

6.3.1 Krav ett: Obligatorisk grundskola för nyanlända under 40 år

Arbetsmarknadens parter kan inte lösa etableringsfrågan för personer utan grundskola. Staten behöver säkerställa obligatorisk grundskola för nyanlända under 40 år som saknar fullgjord (nioårig) grundskola. Om LO ska medverka till ett ökat partsansvar är det ett krav att stat och kommun ger denna grupp nyanlända grundläggande utbildning.

6.3.2 Krav två: Subventioner ska främja långsiktig etablering

Dagens subventioner är idag inte effektiva och orsakar påtagliga problem inom några branscher. Parterna behöver få ett större inflytande över utformning och användande av subventionerna inom arbetsmarknadspolitiken. Subventioner kan även behöva användas för att främja tillkomsten av Utbildningsjobb. Om LO ska medverka till ett ökat partsansvar för etablering är det ett krav att parterna får ett ökat reellt inflytande över hur subventioner används för etablering.

6.3.3 Krav tre: Bred palett av reguljär utbildning samt nytt generöst studiemedel kopplat till Utbildningsjobb

De individer som kommer ifråga för ett avtal om etablering genom Utbildningsjobb behöver parallellt med arbete genomgå utbildning. Detta kommer sannolikt företrädesvis bestå av deltids- eller kvällsstudier utanför arbetsplatsen. För att modellen med Utbildningsjobb ska fungera krävs att staten säkerställer att det lokalt finns en flexibel tillgång till utbildning av god kvalitet.

LO vill också se ett särskilt studiestöd kopplat till Utbildningsjobb som är mer generöst än de studiemedel som finns idag. Detta är viktigt dels för att säkra en rimlig levnadsstandard, och dels för att ge goda incitament till att studier bedrivs parallellt med arbete. Om LO ska medverka till ett ökat partsansvar för etablering är det ett krav att staten tillhandahåller en fungerande stödstruktur.

7 Källor

Arbetsförmedlingen (2016a) *Integration på svensk arbetsmarknad, Ett internationellt perspektiv*

Arbetsförmedlingen (2016b) *Prognos för utbetalningar 2016-2020, oktober 2016*

Arbetsförmedlingen (2017a) *Var finns jobben? Bedömning för 2017*

Bratsberg, B. m.fl. (2016) *Labour market integration of refugees in Norway, Refugees and Economic Migrants: Facts, policies and challenges*

Bussi, M. and J. K. Pareliussen (2015), *Skills and labour market performance in Sweden*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1233, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5js0cqvnx9v-en>

Eriksson, S. (2010) *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden i Vägen till arbete – arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, Långtidsutredningen 2011, bilaga 4, SOU 2010:88

European Commission (2013) *The Survey of Adult Skills (PIAAC): Implications for education and training policies in Europe*

Fores (2014) *Världens öppnaste land arbetskraftsinvandring efter reformen 2008*, Studie 2014:1

Grape, Linda och Hållö, Torbjörn (2016) *Kunskapsklyftor raserar svenska modellen, En strategi för stat och parter*, LO

Hagnefur, Thomas (2016), *Framtidens yrkesvux – för vem och hur?*, LO

Joyce, Patrick (2015) *Integrationspolitik och arbetsmarknad, en översikt av integrationsåtgärder i Sverige 1998-2014*, Delmi kunskapsöversikt nr: 2015:3

Migrationsverket (2017) *Verksamhets- och utgiftsprognos februari 2017*

OECD (2011) *Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011*

OECD (2013) *Skills Outlook 2013 First Results from the Survey of Adult Skills: First Results from the Survey of Adult Skills*

Riksrevisionen (2015) *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* RiR 2015:17

Riksrevisionen (2016) *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring*, RiR 2016:32

SCB (2013) *Tema utbildning, rapport 2013:2, Den internationella undersökningen av vuxnas färdigheter*

SCB (2015) Tema utbildning, rapport 2015:2, *Vuxna med svaga färdigheter*

SOU 2015:104 *Långtidsutredningen 2015, huvudbetänkande*, Wolters Kluwers, Stockholm

8 Bilaga: Målgrupp Utbildningsjobb

Målgruppen för Utbildningsjobb föreslås utgöras av inskrivna arbetslösa vid Arbetsförmedlingen i åldern 25 till 45 år som har utbildningsnivå motsvarande antingen nioårig grundskola eller gymnasieutbildning som inte når upp till fullföljd svensk gymnasieutbildning.

- Inskrivna arbetslösa i åldern 25 till 45 år med nioårig grundskola, såväl inrikes som utrikes födda inklusive i etableringsuppdrag. Denna grupp om cirka 35 000 personer utgör kärnan i målgruppen. Två av tre är utrikes födda.
- Inskrivna arbetslösa nyanlända i etableringsuppdraget i åldern 25 till 45 år med gymnasieutbildning. Flertalet i denna grupp om cirka 10 000 personer bör med stor sannolikhet inräknas i målgruppen.
- Inskrivna arbetslösa utrikes födda utanför etableringsuppdraget i åldern 25 till 45 år med gymnasieutbildning. Ur denna grupp om cirka 25 000 personer bör sannolikt en andel inräknas i målgruppen, dock är den svår att bedöma.

Sammantaget uppgår målgruppen såldes i dagsläget till ett spann mellan 35 000 till 70 000 individer. I genomsnitt utgörs 45 procent av kvinnor.

Bedömningen är att gruppen idag utgör omkring 50 000 personer

Men denna grupp kommer att växa genom det fortsatt kraftiga inflödet av nyanlända i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag.

Gruppen växer därtill i takt med att personer som saknar fullgjord grundskola skaffar denna kompetens och därmed kommer ifråga för Utbildningsjobb.



Rapporten beställs från LO-distribution:
lo@strombergdistribution.se
Telefax: 026-24 90 26

Mars 2017
ISBN 978-91-566-3228-0
www.lo.se

OMSLAGSFOTO: Lars Forsstedt