

tankesmedjan
TIDEN

NR 2 | 2016

===== ANALYS =====

MED LÖFTE OM SYSSELSÄTTNING

En granskning av traineejobben
och extratjänsterna i välfärden

TORSTEN KJELLGREN
TORA FÄRNSTRÖM

ISBN 978-91-88224-18-7

© Tankesmedjan Tiden 2016

Text: Tora Färnström och Torsten Kjellgren

Grafisk form: Kim Ingesson

Tryck: Bantorget grafiska AB

MED LÖFTE OM SYSSELSÄTTNING

En granskning av traineejobben
och extratjänsterna i välfärden

- ◆ **Traineejobben är en insats** riktad mot ungdomsarbetslösa (20–24 år). Den utgjorde en del av Socialdemokraternas viktigaste vallöfte 2014, 90-dagarsgarantin. Denna insats syftar till att kunna erbjuda unga människor arbete, studier eller praktik innan 90 dagar har gått som arbetslös. Traineejobben består av arbete på halvtid och yrkesutbildning på halvtid, där staten subventionerar en del av lönen. Förutom att föra unga arbetslösa närmare arbetsmarknaden, och senare ta dem till en reguljär anställning, strävar insatsen till att på sikt fylla det underskott på arbetskraft som uppstått inom diverse bristyrken (t.ex. plåtslagare och undersköterskor). > Sida 12
- ◆ **I valrörelsen 2014 utlovade** Socialdemokraterna 32 000 traineetjänster för de kommande åren. I samband med vårandringsbudgeten 2015 hade siffran skrivits ner till 18 290 tjänster för den kommande treårsperioden. Sedan implementeringen startade i slutet av 2015 har endast 306 traineetjänster kommit på plats och den initiala satsningen har skrivits ned flera gånger. Betydligt mindre ekonomiska resurser är nu avsatta för insatsen de kommande åren än vad som planerades 2015. > Sida 13
- ◆ **Analysen pekar på att regeringen** missbedömde behovet av traineejobb. Statistiken för ungdomsarbetslöshet inkluderade heltidsstuderande vilket överdrev problemets proportioner. Ungdomsarbetslösheten har dessutom gått ner kraftigt under mandatperioden, av konjunkturella orsaker, vilket har minskat behovet av insatsen ytterligare. Minskat behov hos den initiala målgruppen har lett till att även äldre och nyanlända nu kan söka traineejobb. Vidare har betydande logistiska problem uppstått inom implementeringen av traineejobben, särskilt vad gäller utbildningsdelen av insatsen. > Sida 24
- ◆ **Extratjänsterna syftar till att** erbjuda långtidsarbetslösa sysselsättning. Åtgärden ska även ersätta tidigare Fas 3, sysselsättningsfasen, och samtidigt stärka välfärdens verksamheter. Förhoppningen är att en extratjänst inom välfärden kan leda till att uppgifter som vanligtvis inte hinns med nu blir utförda. Dessutom hoppas regeringen att de som deltar i en extratjänst ska få

mer kännedom om vård- och omsorgsycket och därefter vilja utbilda sig och verka inom området. > Sida 15

- ◆ **Regeringen har utlovat cirka 20000** extratjänster till år 2020. Men det har hittills endast skapats 1479 extratjänster sedan åtgärden infördes år 2015. Arbetsförmedlingen uppger att det är svårt att skapa extratjänster på grund av EU:s regler om statsstöd. Enligt den svenska tolkningen av lagen är en rad verksamheter inom välfärden inte godkänd för extratjänst. Det gör det svårt att uppnå de volymer som regeringen satt som mål för åtgärden. > Sida 26
- ◆ **Arbetsförmedlingen uppger att de** arbets sökande inom extratjänster i många fall saknar den kompetens som arbetsgivaren söker. Myndigheten menar att tjänsterna i många avseenden inte passar den individ som varit arbetslös under lång tid. Dessutom krävs ofta en betydande mängd handledning och stöd vilket är resurser som många hårt belastade verksamheter inom välfärden inte har. > Sida 30



INNEHÅLL

1. INLEDNING	7
1.1 Syfte och Frågeställning	8
Tillvägagångssätt	8
Urval och avgränsning	8
Individer långt från arbetsmarknaden	9
2. NYA ÅTGÄRDER FÖR DE SOM STÅR LÄNGST FRÅN ARBETSMARKNADEN	11
Hög arbetslöshet i finanskrisens efterdyningar	11
2.1 Traineejobb	12
Vallöfte och stora förhoppningar	12
Tidigare åtgärder mot ungdomsarbetslöshet	14
2.2 Extratjänster i välfärden	15
Målet – avveckla Fas 3	16
Målgrupp	16
Tidigare åtgärder mot långtidsarbetslöshet	17
Plusjobb	19
Arbetslivsutveckling (ALU)	19
Offentliga tillfälliga arbeten (OTA)	20
3. HUR HAR DET GÅTT?	21
3.1 Traineejobben	21
Resultat	21
3.2 Varför blev inte volymerna större?	24
Missvisande statistik – och missbedömda behov	24
Omprioriteringar av regeringen	25
Praktiska och logistiska problem i implementeringen	26
För låga incitament för arbetsgivarna?	26
3.3 Extratjänsterna	26
Resultat	26
3.4 Varför blev inte volymerna större?	28
Samarbetet med facket visade sig svårare än beräknat	28
Alltför få verksamheter godkända för att ta emot extratjänstanställningar	29
Arbets sökande saknar den kompetens som efterfrågas	30
4. AVSLUTANDE DISKUSSION	31
4.1 Arbetsgivarbrist och matchningsproblem	31
4.2 Barnsjukdom eller haveri?	32
REFERENSER	35

1. INLEDNING

Frågan om sysselsättning står ofta i politikens centrum. Diskussionerna berör både hur jobb skapas och vilka jobb som behövs samt vilka åtgärder som kan hjälpa de som står längst från arbetsmarknaden. Enigheten om att hög arbetslöshet är skadligt spänner över de politiska blockgränserna. Den gemensamma bedömningen är att både välfärden och samhällsekonomin i stort urholkas om många människor går arbetslösa. Dessutom skapar det negativa effekter på individnivå. Avsaknaden av tillhörighet till en arbetsplats, relation till kollegor och rutiner i vardagen kan leda till försämrat välmående.

Vid den rödgröna valsegern 2014 ansågs arbetslösheten vara bekymrande hög¹. Den nya regeringen slog därför fast ett ambitiöst mål – Sverige skulle ha lägst arbetslöshet i EU år 2020. För att det skulle bli möjligt krävdes breda insatser men också särskilda åtgärder för de individer som bedömdes ha svårast att få jobb. Många unga hade allt svårare att komma in på arbetsmarknaden, ungdomsarbetslösheten hade under Alliansens styre stigit till alarmerande nivåer. Alliansen slopade krogmomsen i hopp om att detta skulle skapa fler jobb för ungdomar. Men den borgerliga politiken lyckades inte lösa problemet och resultaten uteblev.

Parallellt med detta befann sig många människor i långtidsarbetslöshet. Stora grupper hade fastnat i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som inte tog dem närmare en anställning. Mest kritik hade riktats mot en särskild insats, arbetsmarknadsprogrammet Fas 3. Det hade införts av Alliansen sju år tidigare och under åren beskylldes för att ge undermåliga ersättningar och skapa inlåsnings-effekter för långtidsarbetslösa.

Den nytillträdde regeringen Löfven bestämde sig för att avskaffa åtgärder likt denna. Samtidigt formulerade man två egna lösningar på ungdoms- och långtidsarbetslösheten som utgjorde viktiga delar i Socialdemokraternas valmanifest: traineejobb och extratjänster i välfärden.

Förhoppningen med de nya programmen var att föra människor närmare arbetsmarknaden, sätta fler i arbete och förflytta individer från Fas 3 till syssel-

1 SCB, Arbetslösheten tog fart under finanskrisen

sättning. Traineejobben och extratjänsterna i välfärden blev i många avseenden även Socialdemokraternas motförslag till den borgerliga arbetsmarknadspolitiken. Medan Alliansen förespråkade en utökad låglönesektor, med sänkta ingångslöner, för att få människor i arbete menade Socialdemokraterna att det krävdes rimliga ersättningar och en mer aktiv arbetsmarknadspolitik för att lösa problemen.

När halva mandatperioden nu har gått är det lägligt att utvärdera dessa två åtgärder och fråga sig: *Hur gick det egentligen med traineejobben och extratjänsterna?*

1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING

För att utvärdera åtgärderna krävs en jämförelse av de ekonomiska satsningar som avsattes för insatserna och de resurser som faktiskt spenderades. Detsamma gäller för antalet deltagare i respektive program. Denna jämförelse kommer ge svar på frågan om resultaten av åtgärderna matchade regeringens förväntningar. I analysen kommer följande frågeställningar att besvaras:

- ♦ Vad innebär åtgärdsprogrammen traineejobb och extratjänster?
- ♦ Vilka resultat har uppnåtts och hur mycket har de kostat?
- ♦ Vad kan förklara resultaten?

Tillvägagångssätt

Den första budgeten som den rödgröna regeringen lade fram röstades inte igenom i riksdagen. Därför utgår denna analys från den första budgeten som passerade, nämligen vårändringsbudgeten 2015. Mer specifikt är det de ekonomiska satsningarna på traineejobben och extratjänsterna i denna budget som ligger till grund för undersökningen. Vidare har statistik och reviderade budgetprognoser från ansvarig myndighet, Arbetsförmedlingen, inhämtats genom intervjuer och publikationer. Förutom detta har även en intervju genomförts med Irene Wennemo, statssekreterare på arbetsmarknadsdepartementet och därmed representant för regeringen. Detta för att få regeringens syn på hur implementeringen av traineejobben och extratjänsterna faktiskt gått.

Urval och avgränsning

De olika departementen strävar mot målet om ökad sysselsättning inom sina respektive områden, exempelvis i form av ökat bostadsbyggande, satsningar på infrastruktur samt ökade anslag till kommuner och landsting. Denna analys har dock valt att endast undersöka de åtgärder som ligger inom arbetsmarknadsdepartementets ramar. Ytterligare avgränsningar har gjorts gentemot de andra arbetsmarknadspolitiska insatser som finns att tillgå. Vid uppstarten av detta arbete framkom att traineejobben och extratjänsterna fått både stort medialt utrymme och en stor andel av departementets budget. Med tanke på att insatserna är nya och att stor tilltro lagts till deras potential att lösa upp vissa "arbetslöshets"-knutar syftar den här analysen till att granska hur väl förhopp-

ningarna infriades. Detta innebär att insatser från arbetsmarknadsdepartementet inom andra områden, exempelvis etablering av nyanlända, inte inkluderas i denna analys.

Det är viktigt att understryka att de två insatserna som vi utvärderar är nya. Även om extratjänsterna har föregångare i liknande arbetsmarknadspolitiska åtgärder så är det alltså en ny insats. Traineejobben har ingen tidigare motsvarighet i Sverige. Det här gör det omöjligt att vid detta stadium utvärdera hur effektiva åtgärderna är i fråga om att öka flödet från subventionerade anställningar till reguljära.

En annan konsekvens av att insatserna är nya är att vissa implementeringsproblem kan förekomma. Man brukar kalla dessa för "barnsjukdomar", vilket innebär att effekterna av nya insatser kan vara otydliga då det tar tid att få allt praktiskt och logistiskt på plats. Man kan därför behöva vänta några år innan det går att analysera de verkliga effekterna av åtgärderna. Väl medveten om denna problematik, menar vi ändå att det finns utrymme att analysera och utvärdera insatserna. Trots att det inte går att dra slutsatser om resultatet av insatserna på individnivå går det att uttala sig om hur troligt det är att regeringen når sitt mål givet nuvarande implementeringstakt. Det är också möjligt att föra en diskussion om vilka problem som framkommit vid implementeringen och hur dessa har påverkat utfallet.

Effekterna av nya insatser kan vara otydliga då det tar tid att få allt praktiskt och logistiskt på plats.

”

Individer långt från arbetsmarknaden

När åtgärder riktade för långtidsarbetslösa och ungdomsarbetslösa analyseras är det relevant att tydliggöra målgrupperna. Dessa utgörs av de människor som befinner sig längst ifrån arbetsmarknaden. Den första gruppen består av människor som ibland kan ha varit sysslolösa i årtal, och den andra gruppen av människor som i vissa fall aldrig tidigare har haft ett jobb. Att gå ifrån en längre tids sysslolöshet till en heltidssysselsättning är en krävande process för den enskilde. Detta medför högre krav på såväl individerna som på arbetsgivarna, jämfört med andra grupper av arbetslösa. Att sätta sig in i arbetsuppgifter och komma in i rutiner blir mer krävande för dessa grupper och behovet av handledning och stöd från arbetsgivaren större.

2. NYA ÅTGÄRDER FÖR DE SOM STÅR LÄNGST FRÅN ARBETSMARKNADEN

Hög arbetslöshet i finanskrisens efterdyningar

Traineejobben och extratjänsterna togs fram för att råda bot på den höga långtids- och ungdomsarbetslöshet som bitit sig fast i Sverige. Den globala finanskrisen, samt brist på politiska krafttag, hade skapat negativa effekter på den svenska sysselsättningsgraden och dessa två grupper hade drabbats särskilt hårt. I diagrammen som följer redovisas arbetslöshetssiffrorna för respektive grupp och hur dessa fluktuerat under en tioårsperiod.

DIAGRAM 1. Ungdomsarbetslöshet (15–24 år) i 1000-tal



Diagram 1² visar ungdomsarbetslösheten i Sverige under den senaste tioårsperioden. Ungdomsarbetslös är den som är mellan 15 och 24 år som aktivt söker arbete, och som står till arbetsmarknadens förfogande. Enligt internationell standard ingår även heltidsstuderande som söker arbete i SCB:s statistik sedan april 2005.

² Diagram hämtat från SCB (AKU). Förändringar inom befolkningsproportion, "baby-boomar" och liknande har inte kontrollerats för.

Ungdomsarbetslösheten har, som diagram 1 visar, under lång tid befunnit sig på en hög nivå. Vid den rödgröna valsegern 2014 gick cirka 152 500 ungdomar arbetslösa. En nedåtgående trend kan dock skönjas de senaste två åren. År 2015 bedömdes att 132 100 ungdomar gick arbetslösa.

Även långtidsarbetslösheten nådde en särskilt hög nivå i och med finanskrisen och början av eurokrisen 2010. Sedan dess har siffrorna sjunkit något men endast marginellt. Långtidsarbetslösheten³ är fortfarande högre än den var 2005, år 2010 var den nästan dubbelt så hög som innan finanskrisens utbrott 2008.

DIAGRAM 2. Långtidsarbetslöshet (16–64 år) i 1000-tal

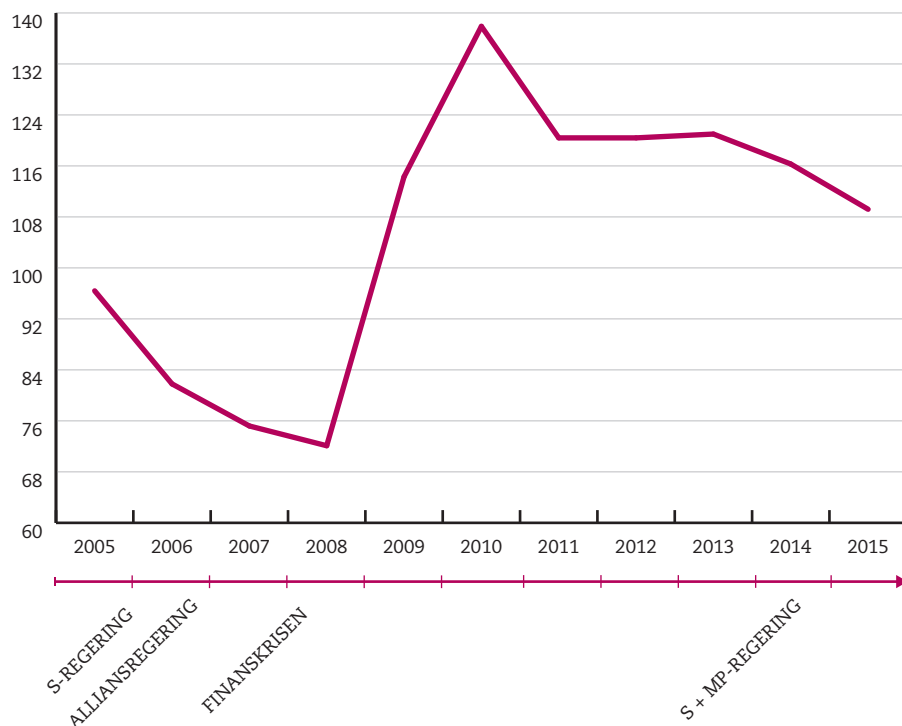


Diagram 2 visar långtidsarbetslösheten i Sverige under den senaste tioårsperioden. Diagram hämtat från SCB (AKU).

2.1 TRAINEEJOBB

Vallöfte och stora förhoppningar

Problemet med den höga ungdomsarbetslösheten återspeglades tydligt i Socialdemokraternas valmanifest och åtgärdsprogram 2014. Partiet gick till val på 90-dagarsgarantin, vilket enligt dem själva både var deras viktigaste vallöfte och ett tydligt krafttag mot den låga sysselsättningsnivån. Löftet gick ut på att,

³ För att kategoriseras som långtidsarbetslös måste en individ gått utan arbete i minst 189 dagar.

FAKTA TRAINEEJOB⁴

- ♦ Åtgärd för att få arbetslösa ungdomar närmare arbetsmarknaden och motverka underskott på arbetskraft.
- ♦ Individerna är 20–24 år och har gymnasiekompetens.
- ♦ Består av arbete på halvtid och yrkesutbildning på halvtid.
- ♦ Den som varit arbetslös i minst 90 dagar kan söka sig till bristyrken som plåtslagare.
- ♦ Om personen varit arbetslös i minst 180 dagar kan den söka sig till vård- och omsorgsyrken.
- ♦ 32 000 traineejobb utlovades i valrörelsen 2014.

när flertalet utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser hade kommit på plats, kunna garantera unga människor en sysselsättning; arbete, studier eller praktik, innan 90 dagar har passerat som arbetslös.⁵

Traineejobben utgjorde en central del inom 90-dagarsgarantin⁶ och riktade sig initialt till arbetslösa personer i åldrarna 20–24 år med gymnasiekompetens. Åtgärden består av en kombination: yrkesutbildning på halvtid och arbete på halvtid. Om personen hade varit arbetslös i minst 90 dagar så skulle staten subventionera 50 procent av lönekostnaden, upp till taket på 10 000 kr/månaden som halvtidslön. Dessa trainees var tänkta att anställas inom bristyrken, vilka definierades av Arbetsförmedlingen. Yrkena varierade mellan olika regioner men vanligt förekommande var exempelvis plåtslagare, kylmontör och kranförare.

Om personen däremot hade varit arbetslös i minst 180 dagar så skulle staten subventionera 85 procent av lönekostnaden, med samma lönetak. Förutom lönesubventionen skulle arbetsgivaren då också motta ett handledarstöd på 2 200 kr/månaden för varje trainee. Denna typ av traineejobb planerades att införas inom välfärdssektorn; i ett första steg inom sjukvård, skola och fritidshem, och i ett andra steg inom äldreomsorg och funktionshinderomsorg. Båda formerna av traineejobb sträcker sig upp till ett år för de inskrivna programdeltagarna. Insatsen syftar genom detta inte enbart till att föra arbetslösa ungdomar närmare arbetsmarknaden. På längre sikt är åtgärden också ett verktyg för att åtgärda det stora underskott på gymnasieutbildad personal inom vård och omsorg som orsakats bland annat av en omfattande generationsväxling. SCB räknar med att underskottet skulle uppgå till 160 000 personer vid år 2035 om inga riktade insatser sätts in.⁷

Som ett led i att expandera målgruppen för traineejobb, beslutade regeringen

4 Faktarutan redovisar kriterierna och målgruppen från när åtgärden lanserades. Sedan dess har kriterierna utvidgats till att innefatta bredare grupper.

5 Socialdemokraterna 2014

6 Regeringen 2015

7 Regeringen 2015

i juni 2016 att dels inkludera nyanlända och långtidsarbetslösa personer som är 25 år och äldre, samt att slopa kravet på gymnasiekompetens. Man förkortade också kvalificeringstiden för traineejobben inom välfärdssektorn, från 180 till 90 dagar som arbetslös.⁸

Under valrörelsen 2014 utlovade Socialdemokraterna att 32 000 traineetjänster skulle skapas inom de närmaste åren. I vårbudgeten 2015 hade man tagit ner satsningen till 18 290 tjänster, som planerades komma på plats under den kommande treårsperioden.⁹

Tidigare åtgärder mot ungdomsarbetslöshet

TABELL 1. Jämförelse av tre åtgärder för ungdomsarbetslösa

	Kriterier	Ersättning	Möjliga verksamheter	Regering
Traineejobben	Arbetsökande via arbetsförmedling i minst 90 dagar. 20-24 år gammal och har gymnasiekompetens.	50 % subventionerad lönekostnad för arbetsgivaren inom bristyrken. 85 % subventionerad lönekostnad samt 2 200 kr/månad i handledningsstöd för arbetsgivaren inom välfärdsyrken. Avtalsenlig halvtidslön. Maxersättning på 10 000 kr/månad.	Offentligt och privat finansierad verksamhet. Bristyrken (ex. Plåtslagare, kranföra-re) och välfärdssektor (ex. Sjukvård, skola)	Löfven 2015
Anställningsstöd som försöksverksamhet	Arbetsökande via arbetsförmedlingen. Minst 25 år gammal.	55 % subventionerad lönekostnad för arbetsgivaren. Avtalsenlig heltidslön.	Offentligt finansierad verksamhet. Vård och omsorg.	Persson 2002
YA-jobben	Arbetsökande via arbetsförmedlingen i minst 90 dagar, 15-24 år gammal. Alternativt över 25 år och arbetsökande via Arbetsförmedlingen i minst 365 dagar.	Arbetsgivaravgiften (31,42 %) subventionerad samt handledningsstöd på 2 300 kr/månad till arbetsgivaren. Minst 75 % av avtalsenlig heltidslön. Styrts av hur stor andel av arbetstiden som består av handledning/utbildning.	Offentligt och privat finansierad verksamhet. Krav på arbetsgivaren att ha kollektivavtal eller hängavtal om yrkesintroduktion.	Reinfeldt 2014

I Tabell 1¹⁰ redogörs de tidigare insatser som påminner om traineejobben. De kraftiga skillnaderna i form och upplägg från tidigare insatser innebär dock att traineejobben inte kan påstås ha en tidigare motsvarighet i Sverige. Den bör istället betraktas som en helt ny insats.

8 Regeringen 2016

9 SVT, 5 nov 2015

10 Intervju med Arbetsförmedlingens statistikenhet via e-post, 25 oktober 2016

De tidigare insatser som mest påminner om traineejobben är dels en försöksverksamhet där anställningsstöd kombinerades med vård- och omsorgsutbildning från 2002, dels yrkesintroduktionsanställningar (YA-jobb) som introducerades i januari 2014. Även om syftet för det förstnämnda liknade de nuvarande traineejobbens, så skilde sig formen väsentligt. Staten subventionerade 55 procent av lönen, med villkoret att personen fick en tillsvidareanställning och en möjlighet till 270 dagars yrkesutbildning på heltid. Målgruppen var också äldre än traineejobbens, över 25 år. Ingen utvärdering av försöket har genomförts, varför det är svårt att dra några lärdomar eller slutsatser från det.

YA-jobben består, precis som traineejobben, av en statlig lönesubvention kombinerat med yrkesutbildning. YA-jobben skiljer sig dock tydligt från traineejobben då målgruppen spänner mellan 15 och 24 år och utbildningsdelen, som uppgår till minst 15 procent av en heltidstjänst, är förlagd på arbetsplatsen. Endast 694 YA-jobb beräknas ha kommit till. Utvärderingen pekar på olika orsaker till varför inte fler jobb har kommit på plats, bland annat att många arbetsgivare inte känner till avtalen, att regelverken och ansökningsprocessen upplevs som komplicerade.¹¹

De kraftiga skillnaderna i form och upplägg från tidigare insatser innebär att traineejobben inte kan påstås ha en tidigare motsvarighet i Sverige. Åtgärden bör i stället betraktas som en helt ny insats.

2.2 EXTRATJÄNSTER I VÄLFÄRDEN

FAKTA EXTRATJÄNST¹²

- ♦ Individerna ska ha deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i 450 dagar.
- ♦ Kollektivavtalsenlig lön utgår.
- ♦ Åtgärd för att slussa personer från Fas 3.
- ♦ Extratjänster endast godkända i offentligt finansierad verksamhet. Sidoverksamhet är ej tillåtet.
- ♦ Cirka 20 000 extratjänster ska skapas till år 2020.

När den rödgröna regeringen kom till makten efter valet 2014 stod de inför stora utmaningar på det arbetsmarknadspolitiska området. Detta framför allt på grund av sitt löfte om att genomföra betydande förändringar av den kritiserade jobb- och utvecklingsgarantin, en åtgärd som regeringen Reinfeldt infört åtta år tidigare. Jobb- och utvecklingsgarantin bestod av tre steg: Fas 1, Fas 2 och Fas 3. Mest kritiserat var Fas 3, även kallad sysselsättningsfasen. Syftet med den insatsen var att erbjuda långtidsarbetslösa sysselsättning utan att skapa un-

¹¹ Ibid

¹² Faktarutan redovisar kriterierna och målgruppen från när åtgärden lanserades. Sedan dess har kriterierna utvidgats till att innefatta bredare grupper.

danträngningseffekter på den reguljära arbetsmarknaden. Individer i Fas 3 gavs därför uppgifter utöver den ordinarie verksamheten, göromål som inte konkurrerade med riktiga jobb. Ersättningen för att utföra dessa uppgifter bestod av så kallat aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, vilket i regel innebär en månadsinkomst i den lägre percentilen. År 2015 rapporterades att medellönen för en deltagare i Fas 3 låg på 11 600 kronor i månaden för en heltidssysselsättning. För de som inte var med i a-kassan när de blev arbetslösa utgick ingen ersättning trots krav om 40 timmars arbetsvecka¹³. Som deltagare i Fas 3 fick du inte heller studera och stod därmed utan utbildningsmässig kompetenshöjning.¹⁴

De som deltagit i programmet hade således varken fått skäligen ersättning eller möjlighet att fortbilda sig. Kritikerna menade att Fas 3 skapade påtagliga inlåsningseffekter för den del av befolkningen som hade svårt att hitta ett reguljärt arbete. Därför skulle åtgärden nu avvecklas. Fas 1 och 2 skulle däremot behållas men med vissa revideringar. Man bytte bland annat namn. I dag kallas Fas 1 och 2 för ”Stöd och matchning”¹⁵. Det nya åtgärdsprogrammet är snarlikt dess föregångare och fokuserar likt Fas 1 och 2 på att stödja arbetssökande att hitta och söka arbete genom bland annat hjälp med ansökningshandlingar, kontakt med arbetsgivare, språkundervisning och motiverande samtal.

Målet – avveckla Fas 3

Med beslutet om att avskaffa Fas 3 krävdes nya åtgärder för att skapa sysselsättning för de nästan 39 000 långtidsarbetslösa som varit inskrivna i programmet. Därför presenterade den rödgröna regeringen i sin vårandringsbudget 2015

” Förhoppningen är att åtgärden dels ska fungera som sysselsättning för långtidsarbetslösa dels också utgöra ett verktyg för att stärka välfärdens verksamheter.

något de kallade för extratjänster – en ny arbetsmarknadsåtgärd för att stimulera anställningar av långtidsarbetslösa. Tanken är att långtidsarbetslösa ska slussas tillbaka till arbetslivet genom en övergång från Fas 3 till en extratjänst. Med hjälp av detta i kombination med andra åtgärder hoppas regeringen kunna stoppa inflödet till Fas 3 permanent. I början av 2016 stängdes inskrivningarna i åtgärdsprogrammet och målet är att åtgärden i sin helhet ska vara avvecklad till januari 2018.¹⁶

En extratjänst definieras som en subventionerad anställning inom en offentligt finansierad verksamhet. Förhoppningen är att åtgärden dels ska fungera som sysselsättning för långtidsarbetslösa dels också utgöra ett verktyg för att stärka välfärdens verksamheter. Många delar av välfärden kommer framöver att lida av stora kompetensunderskott. Regeringen hoppas att extratjänsterna kommer att leda till att fler personer får kontakt med exempelvis äldreomsorgen, en sektor som fram till år 2023 kommer att behöva 100 000 nyanställda.

En anställning i en extratjänst kan således ske inom sjukvård, skola, äldre-

13 Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2015

14 Regeringen, 2016

15 Arbetsförmedlingen, Stöd och matchning

16 Regeringen, 2016

vård, barnomsorg och funktionshindersomsorg eller hos statlig myndighet, det vill säga inom offentligt finansierad verksamhet. Tolkningen av vad "offentligt finansierad verksamhet" faktiskt innebär har dock visat sig leda till begränsningar när det är dags att skapa extratjänster. Någon så kallad "sidoverksamhet" godkänns inte som möjligt område för extratjänster. Med det avses exempelvis att arbeta som receptionist på ett sjukhus eller som vaktmästare på en skola. Att godkänna subventionerade anställningar inom sådana yrken bedöms kunna skada konkurrensneutraliteten utifrån EU:s regler om statsstöd. Därmed krymper möjligheten att skapa extratjänster avsevärt.

Målgrupp

För att kunna erbjudas en extratjänst krävs att en person deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin (tidigare Fas 1 & 2) i minst 450 dagar. En arbetsgivare som anställer en person på en extratjänst blir ersatt för hela kostnaden upp till 75 procent av heltid och i max 12 månader¹⁷. Arbetsgivaren står således för 25 procent av kostnaden själv. Det finns dock även en övre gräns för ersättningen som ligger på 19 800 kronor per månad. En ersättning för handledning utgår också på 2 300 kronor per månad. Den anställde har i sin tur rätt till lön och andra förmåner enligt kollektivavtalet i branschen. Om kollektivavtal inte finns på arbetsplatsen ska lönen sättas på en likvärdig nivå som kollektivavtalet. Att försäkra den anställde är också ett krav.

I september i år (2016) deklarerade regeringen att de avser att på flera sätt utveckla extratjänsterna ytterligare. De vill höja arbetsgivarersättningen från 75 procent av en heltid till att i stället behandla 100 procent av en heltid. Hela kostnaden ska således subventioneras. Därutöver ska stödet för handledning höjas under de första tre månaderna och målgruppen för extratjänsterna vidgas. Från att enbart ha gällt långtidsarbetslösa kommer insatsen även att bli tillgänglig för nyanlända¹⁸. För att skapa ytterligare platser i programmet vill regeringen också undersöka om extratjänster går att använda inom fler områden. Bedömningen är att antalet extratjänster kommer att uppgå till cirka 20 000 till år 2020.

Tidigare åtgärder mot långtidsarbetslöshet

Den arbetsmarknadspolitiska åtgärden "extratjänster" är långt ifrån nytt tankegods inom socialdemokratien. Tvärtom har liknande insatser haft en framträdande roll i partiets politik på området ända sedan början av 90-talet. Nedan listas några av de insatser som liknar extratjänsterna.

17 Med det avses bruttolön, sjuklön, semesterlön och arbetsgivaravgifter

18 Arbetsförmedlingen, 100 procent extratjänst. 2016

TABELL 2. Jämförelse av fyra åtgärder för långtidsarbetslösa

	Kriterier	Ersättning	Möjliga verksamheter	Regering
Extratjänster	Arbetsökande via arbetsförmedlingen i minst 450 dagar.	100% subventionerad lönekostnad för arbetsgivaren, maxersättning på 19 800 kr/månad. Krävs kollektivavtalsenlig lön till den anställde.	Offentligt finansierad verksamhet. Sidoverksamhet godkänns inte.	Löfven 2015
Plusjobb	Arbetsökande via arbetsförmedlingen i minst 730 dagar.	100% subventionerad lönekostnad för arbetsgivaren, maxersättning på 20 000 kr/månad. Krävs inte kollektivavtalsenlig lön till den anställde.	Offentligt finansierad verksamhet. Får dock ej tränga ut befintlig verksamhet.	Persson 2006
ALU	Arbetsökande via arbetsförmedlingen och berättigad ersättning från arbetslöshetskassan eller kontant arbetslöshetsunderstöd (KAS). Individens ska inte kunna erbjudas reguljärt arbete eller annan arbetsmarknadsåtgärd.	100% subventionerad lönekostnad för arbetsgivaren. Den anställde erhåller en ersättning motsvarande arbetslöshetsersättningen.	Offentligt finansierad verksamhet och ideella föreningar. Får dock ej tränga ut befintlig verksamhet.	Bildt 1993
Fas 3	Arbetsökande och inskriven via arbetsförmedlingen i jobb- och utvecklingsgarantin sedan minst 450 dagar samt arbetslös sedan minst 3 år.	Anordnarbidrag för arbetsgivaren på 4 200 kr/månad. Den anställde kan få aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning från Försäkringskassan. För de som inte var med i a-kassan när de blev arbetslösa utgick ingen ersättning.	Inom verksamhet som godkänts av Arbetsförmedlingen. Får dock ej tränga ut befintlig verksamhet.	Reinfeldt 2007

Tabell 2 redovisar fyra åtgärder som har använts för att hjälpa långtidsarbetslösa att komma närmare arbetsmarknaden. De har införts under olika ekonomiska och politiska kontexter. De har dock vissa gemensamma nämnare, bland annat målgrupp och i viss mån även ersättningsnivå. Extratjänsterna utmärker sig från gruppen med sin strikta tolkning av vad en offentligt finansierad verksamhet faktiskt innebär. Till skillnad från tidigare åtgärder godtas inte att extratjänster skapas inom så kallad sidoverksamhet. Med det avses exempelvis receptionstjänster inom sjukvård. Den stränga tolkningen av offentlig verksamhet har sin grund i EU:s regelverk kring statsstöd. Mer information om det presenteras under rubriken "extratjänster".

Plusjobb

Extratjänsternas närmaste föregångare är de så kallade ”plusjobb” som infördes av regeringen Persson år 2006. Åtgärden avskaffades av den borgerliga alliansen efter maktskiftet samma år. Under dessa månader hann dock hela 19700 plusjobb skapas. Plusjobben syftade till att förbättra individens möjlighet till anställning utanför det arbetsmarknadspolitiska åtgärdsprogrammet. Liksom extratjänsterna innebar det en subventionerad anställning inom offentligt finansierad verksamhet. Tanken var att arbetsuppgifterna inte skulle konkurrera med de reguljära uppgifterna på arbetsplatsen och därför inte heller tränga undan redan existerande tjänster. Plusjobbarna skulle utföra de uppgifter som annars inte blev av och på så sätt bidra till att stärka verksamheten. En maxersättning på 20000 kr/månad utgick till den arbetsgivare som anställde en deltagare i programmet. Detta innebar en 100 procent subventionerad lönekostnad. För plusjobbarna varierade ersättningen beroende på arbetsplats. Lönen behövde inte vara kollektivavtalsenlig¹⁹.

Under perioden för plusjobben riktades omfattande kritik mot att dessa subventionerade anställningar kunde ske inom områden som exempelvis trädgårds-skötsel, det vill säga verksamhetsområden vars konkurrensneutralitet skulle skadas av en ökad närvaro av 100-procentigt subventionerade anställningar.²⁰ Tolkningen av EU:s statsstödsregler såg således annorlunda ut än vad den gör i dag. Trots kritiken var en större variation av tjänster inom den offentligt finansierade verksamheten godkänd och möjlig att erbjuda plusjobbarna.

Arbetslivsutveckling (ALU)

Ytterligare arbetsmarknadsåtgärder som liknar extratjänsterna går att finna under tiden före plusjobben, det vill säga innan 2006. En av dessa är arbetslivsutveckling (ALU). ALU liknade plusjobben på så sätt att långtidsarbetslösa erbjöds anställningar där arbetsuppgifterna var sådana som annars inte skulle ha utförts. Stödet skulle således inte ge upphov till undanträngningseffekter på arbetsplatsen. Åtgärdsprogrammet var i bruk under åren 1993–98. Som inskriven i ALU utgjorde du i likhet med senare åtgärder inte någon direkt lönekostnad för arbetsgivaren. I nästan samtliga fall var anställningarna placerade inom offentlig sektor eller i föreningsverksamhet²¹.

I en studie av ALU drogs slutsatsen att program som liknar reguljär sysselsättning leder till bättre chanser för den arbetslösa att få ett jobb. Detta beror framför allt på två faktorer; dels att arbetsgivaren får en bättre bild av den arbetssökandes förmåga, dels att arbetsgivaren har ett behov av resurser och således väljer att an-

Tanken var att arbetsuppgifterna inte skulle konkurrera med de reguljära uppgifterna på arbetsplatsen och därför inte heller tränga undan redan existerande tjänster.

”

19 IFAU, 2007

20 Intervju med arbetsmarknadsdepartementets statssekreterare Irene Wennemo 27 oktober 2016.

21 Intervju med Arbetsförmedlingens statistikenhet via e-post 25 oktober 2016.

ställa den som under sin subventionerade anställning utfört uppgifterna²². Det är således troligt att den som går från subventionerad anställning till reguljärt jobb får fortsatt anställning hos samma arbetsgivare när programperioden är över.

Offentliga tillfälliga arbeten (OTA)

Offentliga tillfälliga arbeten är en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som infördes 1996 och pågick till år 2000. Åtgärden kommer endast nämnas kortfattat i denna analys då målgruppen för insatsen skiljer sig från resterande åtgärder som presenterats ovan. OTA riktade sig till personer som hade fyllt 55 år och varit anmälda som arbetssökande under minst 24 månader. Det primära syftet var att erbjuda en meningsfull sysselsättning inom kommunal eller statlig verksamhet och inte att få in personer på den ordinarie arbetsmarknaden. Arbetsuppgifterna fick inte tränga undan ordinarie verksamhet.

22 Forslund 2004

3. HUR HAR DET GÅTT?

3.1 TRAINEEJOBBen

Resultat

Trots att kort tid har gått sedan åtgärden implementerades visar statistiken tydliga resultat. För de år som har passerat redovisas nedan antalet planerade tjänster och avsatta ekonomiska resurser från vårbudgeten 2015. Dessa jämförs med hur många faktiska tjänster som har kommit på plats och hur stora kostnader som har spenderats. För de kommande åren ställs det ursprungliga planerade antalet från vårbudgeten 2015 mot de nyligen reviderade prognoserna från Arbetsförmedlingen.

DIAGRAM 3. Planerade och implementerade traineejobb

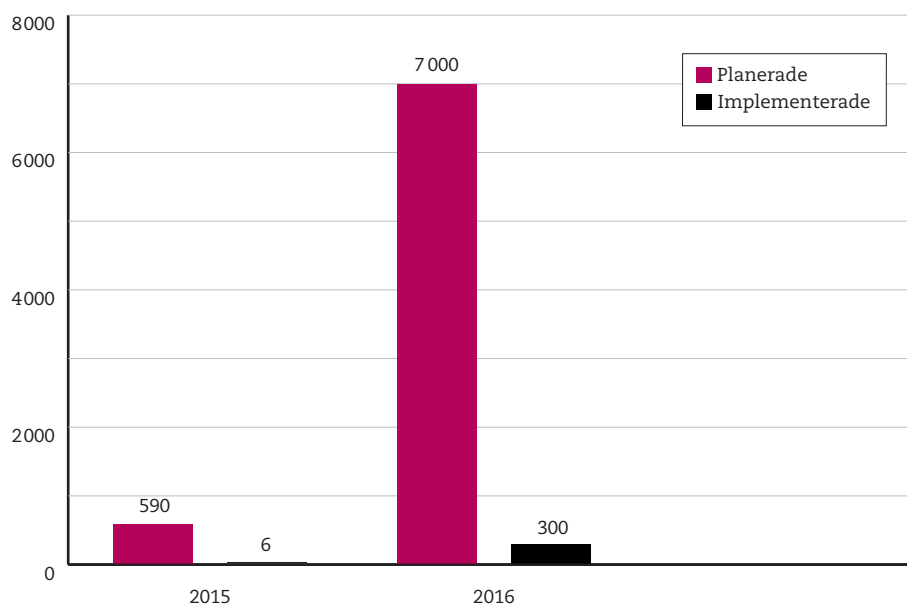
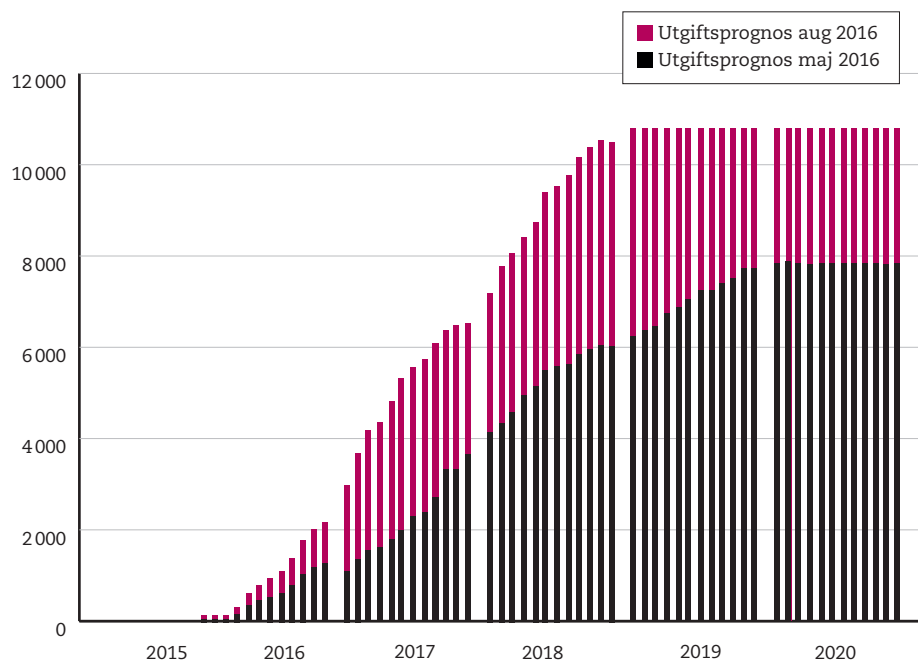


Diagram 3²³ visar att det har skapats betydligt färre traineejobb än vad som planerades vid vårandringsbudgeten 2015. Som en följd har satsningen för kommande år skrivits ner kraftigt, från de 10700 tjänster för 2017 som först planerades till den nyligen reviderade prognosen på 2300 tjänster för 2017.

23 Siffrorna är hämtade från regeringens pressmeddelande i samband med vårandringsbudgeten 2015, samt Arbetsförmedlingens uppdaterade statistik och prognoser.

Arbetsförmedlingens prognos nedan illustrerar hur mycket satsningen har skrivits ner under året. Trots detta planeras tusentals traineetjänster komma på plats under de kommande åren. I den senaste prognosen från Arbetsförmedlingen (oktober 2016) har ytterligare revideringar gjorts. Dessa nya siffror har Arbetsförmedlingen dock inte sammanställt i en jämförelse med tidigare prognoser. Den informationen finns således inte att tillgå. Därför används senast uppdaterade sammanställning för att illustrera revideringarna.

DIAGRAM 4. Jämförelse mellan Arbetsförmedlingens prognoser i maj 2016 och augusti 2016. Deltagare månadsvis.



Källa: Arbetsförmedlingen

När antalet traineejobb har redovisats är det nu relevant att titta på utgifterna som har lagts på insatsen. Kostnaderna som regeringen har lagt på traineejobben kan nämligen besvara en mängd frågor som uppkommer när resultaten ovan har presenterats. Höga kostnader innebär ju en dyr och ineffektiv insats, och i förlängningen en dålig användning av offentliga medel. Detta med tanke på de få traineejobb som har kommit på plats. Lägre kostnader skulle i stället peka på andra faktorer; att regeringen av olika skäl valt att inte satsa så stora medel på insatsen exempelvis på grund av minskat behov, omlagda prioriteringar eller liknande.

DIAGRAM 5. Planerade och faktiska utgifter för traineejobben (miljoner kr)

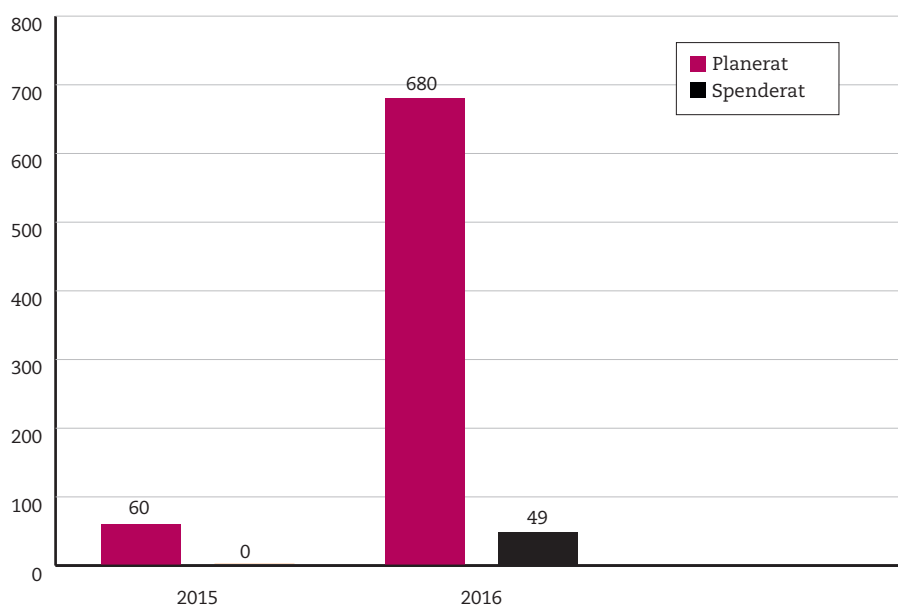
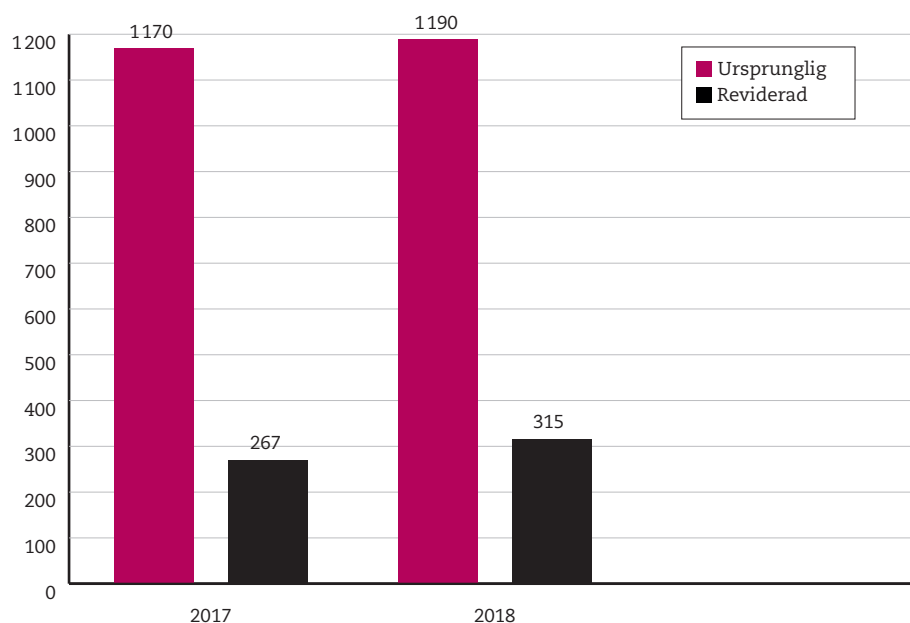


Diagram 5²⁴ visar att regeringen har spenderat betydligt mindre pengar än planerat på åtgärden. Satsningarna för kommande år har skrivits ner kraftigt. Då implementeringen av traineejobben försenades vid det initiala skedet, och inte kom till stånd förrän sista kvartalet 2015, uppger Arbetsförmedlingen att "obetydliga" kostnader lades på insatsen under det året. Många av de kostnader som tillkommer vid sjuösättningen av en insats likt denna uppkom i stället under 2016.

DIAGRAM 6. Ursprunglig (april 2015) och reviderad ekonomisk satsning (oktober 2016) på traineejobben (miljoner kr)



²⁴ Arbetsförmedlingen gav inga exakta siffror men hänvisade till kostnaderna under 2015 som "obetydliga" (tolkat som 0 i diagrammet), då besluten kom på plats under sista kvartalet och en fördröjning av utfallet skedde på grund av rekvisitionsförfarande. Exakt kostnad för året är okänd.

3.2 VARFÖR BLEV INTE VOLYMERNA STÖRRE?

Hela 32 000 traineejobb utlovades i valrörelsen 2014. Med hänvisning till denna siffra så är de hittills drygt 300 traineejobben som har skapats ett undermåligt

” Med hänvisning till denna siffra så är de hittills drygt 300 traineejobben som har skapats ett undermåligt resultat.

resultat. Utgiftssidan visar dock att regeringen har spenderat betydligt mindre ekonomiska medel på insatsen än vad som planerades 2015. De obetydliga kostnaderna 2015 följdes upp av relativt höga kostnader 2016, efter att implementeringen försenades. Dessa består av de initiala utgifter som tillkommer när en insats som denna ska sätts. Det är först när allt praktiskt har kommit på plats, och den initiala fasen är över med alla utgifter som det

innebär, som en djupare utvärdering av insatsens kostnader kan utföras.

Vad som kan konstateras vid detta skede är att regeringen, av olika skäl, inte har satsat så mycket på traineejobben som man först ämnade att göra. I en utvärdering av traineejobben är det alltså just dessa skäl som är centrala att analysera vid sidan av de logistiska problem som har uppkommit i implementeringen.

Missvisande statistik – och missbedömda behov

Ett skäl till att den stora satsningen uteblev har att göra med att behovet av traineejobb kraftigt överskattades. Statistiken var vid regeringens tillträde missvisande. Detta uttryckte arbetsmarknadsdepartementets statssekreterare Irene Wennemo vid den intervju som utfördes i arbetet med denna analys. En internationell standard började tillämpas 2007 (fr.o.m. 2005 i SCB:s mätningar) vilket innebär att heltidsstudier som har sökt minst ett jobb inkluderas i arbetslöshetsstatistiken. Arbetslösheten för traineejobbets initiala målgrupp (20–24 år med gymnasiekompetens) framställdes därför som mycket högre än vad den faktiskt var, varför behovssituationen blev uppförstorad.²⁵ Det behövdes helt enkelt inte så många traineejobb som man trodde vid mandatperiodens början. Regeringens beslut att i juni 2016 utvidga målgruppens åldersspann och sänka dess kompetenskrav kan ses som en reaktion på den missbedömda behovssituationen.

Ungdomsarbetslösheten har gått ner – av konjunkturella orsaker

Ett annat skäl har att göra med att ungdomsarbetslösheten i Sverige har sjunkit kraftigt under denna mandatperiod, främst på grund av konjunkturella orsaker. Behovet av traineejobb har därmed minskat än mer efter 2015. I nuläget har unga människor med gymnasieutbildning inte så svårt att få ett arbete som man bedömde 2015. När många av de människor som då uppfattades vara i behov av ett traineejobb nu i stället kan få en reguljär anställning så blir traineejobben överflödiga i många fall. Om människor som har möjlighet att få en vanlig anställning inkluderas i denna insats så innebär det en samhällsekonomisk förlustaffär, med en onödig subvention (därmed ineffektiv användning av offentliga medel) och uteblivna skatteintäkter, jämfört med en reguljär anställ-

²⁵ Intervju med arbetsmarknadsdepartementets statssekreterare Irene Wennemo 27 oktober 2016.

ning. Viljan att undvika denna situation kan därför utgöra ett av skälen till att regeringen har valt att kraftigt dra ned ekonomiskt på satsningen.

Omprioriteringar av regeringen

När behovet av traineejobb visade sig vara betydligt mindre än vad som först befarats, har arbetsmarknadsdepartementet kunnat omprioritera och allokera om sina resurser dit behoven visat sig större. Det uppenbara exemplet på detta är etableringen av nyanlända. Få, om ens någon, kunde förutse att över 160 000 människor skulle komma till Sverige under 2015. Uppgiften att få in alla dessa människor i studier eller arbete är nu betydligt större i omfattning än vad som förutsågs i början av mandatperioden. I ljuset av detta utvidgades målgruppen för traineejobb till att också inkludera nyanlända. I övrigt har en omdirigering av resurser ägt rum från den uteblivna satsningen på traineejobb, och dess initiala målgrupp som visade sig vara mindre än befarat, till olika åtgärder för etablering av nyanlända.²⁶

Praktiska och logistiska problem i implementeringen

Förändrad behovssituation och omprioriteringar utgör tydliga skäl men är knappast tillräckligt som förklaring till att så många traineetjänster uteblivit. En del av förklaringen går nämligen också att finna i de praktiska problem som har uppkommit i implementeringsfasen av tjänsterna. Traineejobbens form ställer höga logistiska krav på arbetsplatserna, då hälften av tiden förläggs på en yrkesutbildning och hälften på en reguljär arbetsplats. I vissa fall innebär detta resor och andra utmaningar för individen. Många arbetssökande har också, enligt Arbetsförmedlingen, haft svårt att hitta motivationen att påbörja en längre utbildning, som är en del av insatsen. Det största incitamentet hos många unga arbetssökande är att få ett heltidsjobb med en heltidslön. Att skaffa sig en utbildning, parallellt med arbete på halvtid, har för många inte samma dragningskraft.

Kombinationen av arbete och utbildning skapar också utmaningar i schemaläggning och intern koordinering på arbetsplatsen för arbetsgivaren. Det är helt enkelt svårt att "lappa ihop" de två skilda delarna rent praktiskt. Irene Wennemo lyfte fram utmaningarna, och problemen kring detta, men menade samtidigt att nya rutiner behöver tid för att sätta sig, särskilt när olika delar och olika aktörer ska samordnas. Framtiden får dock utvisa om dessa problem bara är "barnsjukdomar", som Wennemo hävdar, eller om de utgör verkliga hinder också på längre sikt för implementeringen av insatsen.

För låga incitament för arbetsgivarna?

Utifrån arbetsgivarnas perspektiv kan de logistiska problemen dra ner incitamenten att anlita trainees. Om den subventionerade lönen och handlednings-

Förändrad behovssituation och omprioriteringar utgör tydliga skäl men är knappast tillräckligt som förklaring till att så många traineetjänster uteblivit.

”

²⁶ Intervju med arbetsmarknadsdepartementets statssekreterare Irene Wennemo 27 oktober 2016.

stödet inte väger upp den tid och de krav på logistik, koordinering och liknande som insatsen innebär så kostar det mer än vad det smakar för arbetsgivaren. Från regeringens sida får man i sådana fall ta ställning till om man antingen vill öka de ekonomiska incitamenten för arbetsgivarna genom höjd subvention och handledningsstöd, eller om man ska försöka få bukt med de logistiska problemen. Ett sätt kan exempelvis vara att förändra upplägget genom att avsätta yrkesutbildning heltid några månader för individen initialt innan själva arbetet inleds på heltid längre fram, i stället för den nuvarande kombinationen.

3.3 EXTRATJÄNSTERNA

Resultat

Vid den rödgröna regeringens tillträde utlovades hela 20 000 extratjänster i välfärden. Nedan redovisas resultaten. För de år som har passerat redovisas nedan antalet planerade tjänster och avsatta ekonomiska resurser från vårbudgeten 2015. Dessa jämförs med hur många faktiska tjänster som har kommit på plats och hur stora kostnader som har spenderats. För de kommande åren ställs det ursprungliga planerade antalet från vårbudgeten 2015 mot de nyligen reviderade prognoserna från Arbetsförmedlingen.

DIAGRAM 7. Planerade och implementerade extratjänster

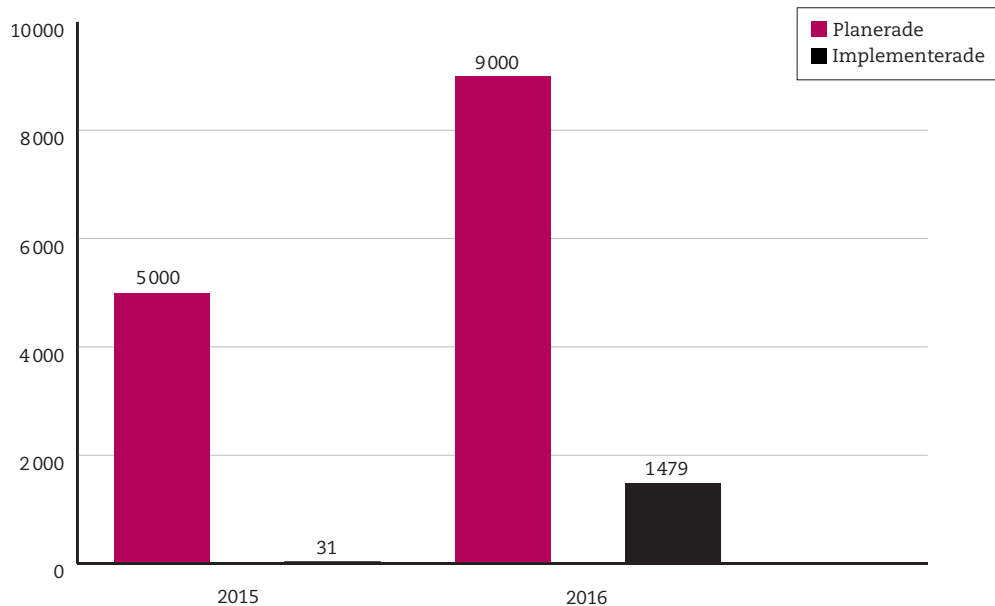


Diagram 7 visar hur många extratjänster som Arbetsförmedlingen prognostiserade för i sin rapport om utbetalningar för myndigheten mellan år 2015 och 2019. Denna lades fram i och med vårbudgeten 2015. Bredvid denna information visas hur många platser som faktiskt skapades. För åren 2017–2018 jämförs de prognoser som gjordes i rapporten år 2015 med den senast reviderade prognosen från Arbetsförmedlingen.

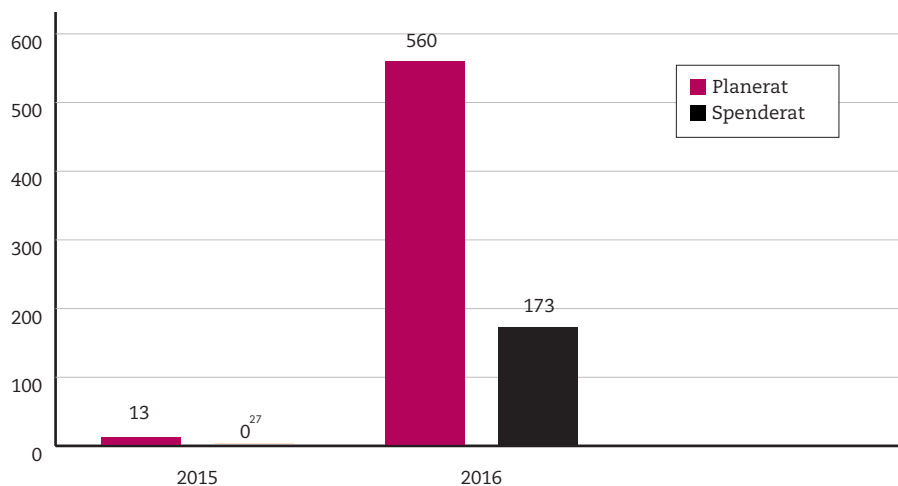
DIAGRAM 8. Planerade och faktiska utgifter för extratjänsterna (miljoner kr)

Diagram 8 visar de utgiftsprognoser som regeringen presenterade i vårändringsbudgeten 2015. Bredvid denna information står de reviderade budgetprognoser som hämtats från Arbetsförmedlingen. Källa: Regeringen, Arbetsförmedlingen.

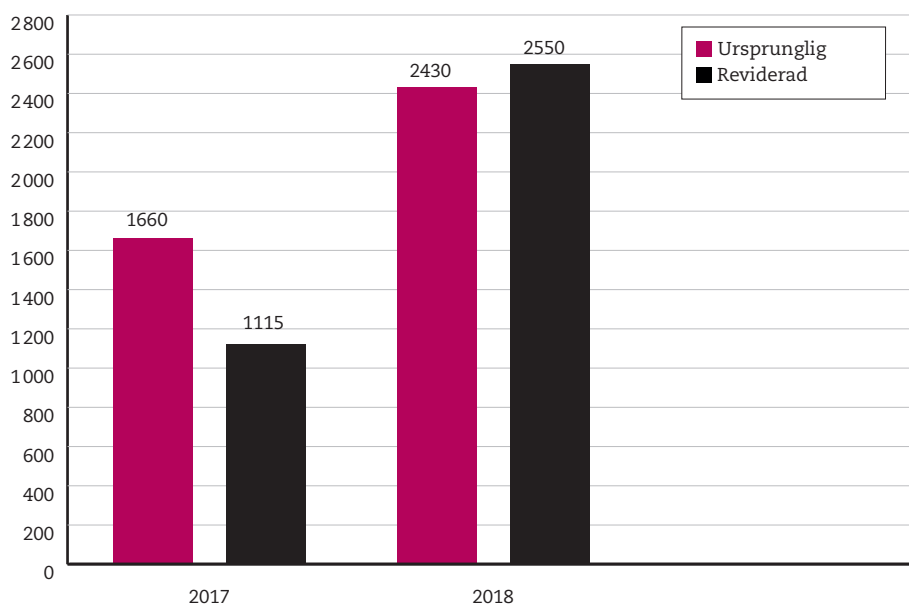
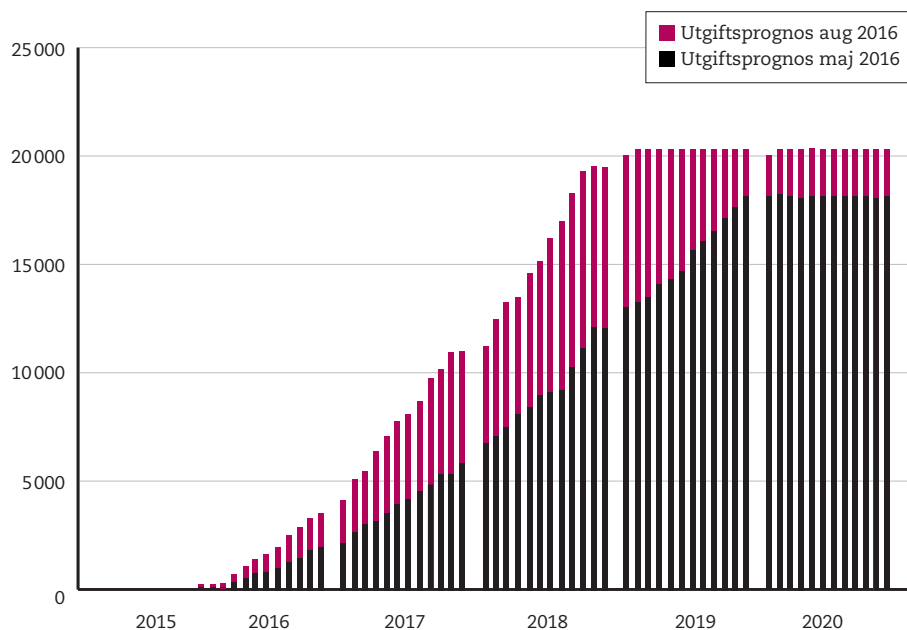
DIAGRAM 9. Ursprunglig (april 2015) och reviderad ekonomisk satsning (oktober 2016) på extratjänsterna (miljoner kronor)

Diagram 9 visar att prognosen för utgifter reviderats och skrivits ned för år 2017. En viss förskjutning av budgeten har istället skett till efterföljande år, 2018. Källa: Arbetsförmedlingen

Diagram 7 och 8 visar att både antalet planerade extratjänster samt budgeterade resurser inte nått den volym som regeringen initialt hade planerat för. Detta bekräftas i nedanstående jämförelse gjord av Arbetsförmedlingen.

²⁷ Den information som finns att tillgå från Arbetsförmedlingen gör gällande att ingen budget lagts för år 2015. Detta stämmer dock inte överens med statistiken över skapade extratjänster. Där framgår att 31 stycken platser kom i bruk år 2015. Därför bör budgetposten för 2015 behandlas som att utgifterna är obetydliga, likt i diagram 5.

DIAGRAM 10. Deltagare månadsvis i extratjänster 2015–2020. Jämförelse mellan Arbetsförmedlingens prognoser i maj 2016 och augusti 2016.



Källa: Arbetsförmedlingen

Diagram 10 visar att Arbetsförmedlingens prognoser har reviderats kraftigt under det senaste året. Förhoppningen om att komma upp i den slutgiltiga volymen på cirka 20 000 extratjänster kvarstår delvis, målsättningen har dock minskat något.

I den senaste prognosen från Arbetsförmedlingen (oktober 2016) har ytterligare revideringar gjorts. Dessa nya siffror har Arbetsförmedlingen dock inte sammanställt i en jämförelse med tidigare prognoser. Den informationen finns således inte att tillgå. Därför används senast uppdaterade sammanställning för att illustrera revideringarna.

Vid den senaste mätningen uppgick antalet registrerade i insatsen ”extratjänster” till 14 799 personer. Det innebär att ytterligare 18 521 stycken måste erbjudas plats för att regeringen ska nå sitt mål om 20 000 extratjänster till år 2020.

3.4 VARFÖR BLEV INTE VOLYMERNA STÖRRE?

Statistiken ovan uppvisar ett betydande glapp mellan vision och praktisk politik. Detta beror på att det framkom vissa problem när extratjänsterna skulle implementeras. Det visade sig bland annat vara svårt att skapa faktiska extratjänster och sluta samarbetsavtal. Nedan listas de hinder som identifierats.

Samarbetet med facket visade sig svårare än beräknat

När extratjänsterna skapades var ett tydligt syfte att, förutom att skapa sysselsättning för långtidsarbetslösa, även att stärka välfärdens verksamheter.

Tanken var att den som anställdes för en extratjänst skulle bli en extra resurs på arbetsplatsen. På så sätt skulle sysslor som inte hanns med eller som tidigare bortrationaliserats kunna genomföras. Men vid samtal och diskussioner med fackförbund framkom att viljan att tillåta extratjänster var låg. Att nå ett samarbetsavtal mellan arbetsgivare och fackliga organisationer blev därför både svårt och tidskrävande vilket skapade förseningar i implementeringen. En av de främsta anledningarna till den fackliga oviljan var att välfärdens verksamheter i många fall är hårt belastade arbetsplatser. Fackförbundet Kommunal menade att sektorn redan har en hög andel yrkesintroduktionsanställningar och praktikplatser²⁸. Man ansåg därför att det inte finns de resurser som krävs för att handleda och stödja långtidsarbetslösa som i många avseenden inte är rustade för en 100-procentig anställning.

Dessutom består vård- och omsorgssektorn av 40 procent tidsbegränsade anställningar. Att tillföra heltidsomfattande extratjänster genererar även en oro om att de subventionerade anställningarna ska skapa undanträngningseffekter på den reguljära verksamheten. Därför uttryckte Kommunal att inga extratjänster bör godkännas på arbetsplatser där arbetsgivaren beslutat om att ta bort barnskötare och elevassistenter för att ersätta dessa med högre utbildad personal²⁹.

I september detta år (2016) nådde dock regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och fackförbundet Kommunal en överenskommelse. Den innebär att regeringen föreslår en utbildningssatsning för tidsbegränsat anställda inom äldreomsorgen och hälso- och sjukvården. De kallar detta för Kompetenslyftet. Satsningen ska möjliggöra viktig kompetensutveckling och stärka de tidsbegränsat anställdas möjlighet till en varaktig förankring på arbetsmarknaden³⁰. Kommunal skriver i ett uttalande att en viktig del av överenskommelsen består i att SKL och Kommunal nu ska ta fram lokala avtal. Där ska man tillsammans utforma Kompetenslyftet och extratjänsternas omfattning och placering. Kommunal ser nu positivt på extratjänsterna i välfärden och menar att det kan utgöra ett viktigt verktyg för att säkra rekryteringsbehovet i framtiden³¹.

Allt för få verksamheter godkända för att ta emot extratjänstanställningar

För att skapa anställningar med stöd är tillgången till arbetsgivare som kan erbjuda arbete central. När det praktiska arbetet med att skapa extratjänster startade visade det sig vara svårt att hitta verksamheter som kunde ta emot långtidsarbetslösa. Det har att göra med att det tar tid för informationen att nå ut till möjliga arbetsgivare, men en annan betydande orsak är tolkningen av godkända verksamheter för extratjänster. På grund av EU:s statsstödsregler behövde Arbetsför-

En av de främsta anledningarna till den fackliga oviljan var att välfärdens verksamheter i många fall är hårt belastade arbetsplatser.

”

28 Kommunal, Faktablad extratjänst 2015

29 Kommunal, Faktablad extratjänst 2015

30 Regeringen, 2016

31 Kommunal, Kommunal, regering och SKL tar fram helhetslösning, 2016

medlingen definiera vad som avsågs med välfärdsverksamhet och hur man kunde undvika att bryta mot konkurrensneutraliteten. Man gjorde bedömningen att extratjänsterna måste skapas inom verksamheter som styrs av skollagen, socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen och som är offentligt finansierade. Allt som inte verkar under denna lag behandlas som sidoverksamhet³². Med det avses exempelvis arbete som vaktmästare och receptionist. Dessa tjänster kan trots att de är placerade på en skola eller ett sjukhus således inte erbjudas subvention inom ramen för extratjänster.

Det här begränsar möjligheten att skapa större volymer av extratjänster. Den snäva tolkningen av EU-lagstiftningen går att kontrastera mot utformandet av extratjänsternas föregångare – plusjobben. Trots att denna åtgärd i många avseenden liknar extratjänsterna, bland annat genom att erbjuda långtidsarbetslösa subventionerade anställningar, begränsades inte vad som bedömdes vara möjliga arbetsuppgifter av EU:s krav om konkurrensneutralitet. Det gjorde att fler plusjobb, inom fler sektorer, gick att skapa. Statistiken bekräftar detta. Mellan januari och oktober år 2006 skapades hela 19 700 plusjobb. Tolkningen av EU-lagen är långt ifrån den enda förklaringen till den stora volymen, men det utgör en viktig faktor.

Arbets sökande saknar den kompetens som efterfrågas

Extratjänsterna är skapade för att erbjuda långtidsarbetslösa en sysselsättning och möjlighet att närma sig arbetsmarknaden igen. Kompetens står således inte i centrum för åtgärdsprogrammet. Trots detta utgör det ofta ett hinder för att erbjudas en anställning. Arbetsförmedlingen rapporterar att arbets sökande i målgruppen för extratjänster i många fall saknar den kompetens som kommunerna efterfrågar. Plusjobben präglades av samma problematik. I en undersökning gjord av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) framkom att de krav som arbetsgivare hade på de arbets sökande var för högt ställda. Det skapade i sin tur svårigheter att nå de deltagarvolymer som regeringen planerat för³³.

I utformningen av extratjänsterna togs begränsad hänsyn till detta problem vilket tyder på att analysen av målgruppen för åtgärdsprogrammet inte reviderats nämnvärt sedan perioden för plusjobben. Om de uppgifter som extratjänsterna förväntas bestå av inte matchar det som den arbets sökande kan utföra kommer åtgärdsprogrammet även framöver att ha begränsad räckvidd. Dessutom kan även den som besitter ”rätt” kompetens behöva mycket stöd och handledning efter att ha varit borta från arbetsmarknaden under en längre tid. På en hårt belastad arbetsplats finns i många fall inte den typen av resurser. Enligt Arbetsförmedlingen vittnar också arbetsgivare om att det krävs mycket arbete och kreativitet för att tillgodose en anställd i extratjänst med lämpliga uppgifter. Att cirka 38 procent av de 39 000 som varit inskrivna i Fas 3 och som nu slussas över till andra insatser, däribland extratjänster, har en funktionsnedsättning innebär ytterligare behov av anpassade arbetsuppgifter och stöd från handledare.³⁴

32 Arbetsförmedlingen, Prognos för utbetalningar, 2016

33 IFAU, 2007

34 Arbetsförmedlingen, Så ska sysselsättningsfasen avvecklas, 2016

5. AVSLUTANDE DISKUSSION

Efter denna genomgång av åtgärdernas resultat återgår rapporten nu till de inledande frågeställningarna:

*Hur gick det egentligen med införandet av traineejobb och extratjänster?
Och vad kan förklara resultaten?*

Det står klart att regeringen inte lyckats få så många traineejobb och extratjänster på plats som man hade planerat. Faktum är att glappet mellan vision och implementering är anmärkningsvärt stort. De upprepade nedskrivningarna av de ekonomiska satsningarna understryker detta. Resultaten förklaras bland annat av vilseledande statistik, förändrad behovssituation, logistiska implementeringsproblem och en begränsande tolkning av EU:s regler om statsstöd.

Trots detta har regeringen inte gett upp idén om traineejobben och extratjänsterna som verktyg för att få ner ungdoms- och långtidsarbetslösheten. Enligt Arbetsförmedlingens prognos planeras tusentals nya programplatser de kommande åren och representanter från regeringen har vid intervjuer uttalat sig fortsatt positivt om åtgärderna.

Faktum är att glappet mellan vision och implementering är anmärkningsvärt stort.

”

5.1 ARBETSGIVARBRIST OCH MATCHNINGSPROBLEM

Trots sviktande resultat är det för tidigt att döma ut de två insatserna. Tiden får utvisa om de problem som framkommit är ett bevis på att åtgärderna har begränsad räckvidd eller om de kommer att lösas på sikt. Uppenbart är dock att vissa knutar måste redas ut för att komma upp i de volymer man initialt utlovade.

I fråga om extratjänsterna är tillgången på arbetsgivare ett centralt problem. Det är i dagsläget uppenbart svårt att skapa faktiska extratjänster. Det beror

bland annat på tolkningen av EU:s regler om statsstöd som inte tillåter subventionerade anställningar i vissa välfärdsyrken. Att regeringen nu försöker bredda möjliga områden för extratjänster genom att höja arbetsgivarersättningen kommer troligtvis inte leda till en särskilt stor ökning av programplatser. De ekonomiska incitamenten har enligt Arbetsförmedlingen inte varit en bärande orsak till arbetsgivarnas svala intresse för extratjänsterna.



De ekonomiska incitamenten har enligt Arbetsförmedlingen inte varit en bärande orsak till arbetsgivarnas svala intresse för extratjänsterna.

Utöver tolkningen av EU-reglerna har det snarare varit kravet på handledning och stöd på redan hårt belastade arbetsplatser som varit orsaken. Att skapa arbete för den som varit arbetslös under lång tid och således inte är rustad för de krav som ställs på en reguljär arbetsplats är ett omfattande arbete. I många fall finns inte de resurser som krävs. Detta väcker frågan om

hur väl extratjänsterna utformats med hänsyn till den målgrupp programmet vänder sig till.

Vissa betydande förbättringar har dock gjorts för att förbättra både livssituationen och möjligheten att närma sig arbetsmarknaden för långtidsarbetslösa. Särskilt i jämförelse med sysselsättningsfasens det vill säga Fas 3. Bland annat har ersättningen höjts och ska nu vara i enlighet med rådande kollektivavtal. För de 39 000 som varit inskrivna i Fas 3 är dock inte extratjänsterna tillräckligt som ensamt alternativ. Och frågan kvarstår om åtgärden någonsin kommer att kunna skapa så pass många extratjänster som regeringen initialt hoppades på. Risken finns att extratjänsterna har för många inbyggda begränsningar och därför alltid kommer att vara ett relativt småskaligt projekt.

Dessutom återstår att se hur pass effektiv åtgärden är i fråga om att flytta individer från subventionerad till reguljär anställning. Risken finns att de uppgifter som erbjuds den anställde skiljer sig alltför mycket från den ordinarie verksamheten. Om så är fallet riskerar deltagaren i en extratjänst att inte tillskansa sig den kompetens som behövs för ett reguljärt arbete. Vid programmets slut kan också arbetsgivaren göra bedömningen att behovet av de där ”extra uppgifterna” som utfördes av programdeltagaren inte är nödvändiga.

5.2 BARNSJUKDOM ELLER HAVERI?

Vad gäller traineejobben så uppkommer en del frågetecken kring regeringens initiala behovsanalys, vilken kraftigt missbedömdes. Att Socialdemokraterna i valrörelsen 2014 ansåg att det behövdes 32 000 traineetjänster de kommande åren, för att något år senare hävda att behovet ungefär var hälften så stort kan tyckas märkligt. Hänvisningen till en missvisande statistik och sjunkande ungdomsarbetslöshet, av konjunkturella orsaker, kan inte anses vara tillräcklig som förklaring till en så stor missbedömning. Man bör som väljare kunna kräva att stora vallöften likt detta är väl avvägda, och har proportioner som motsvarar behovet. Detta kan med tydlighet ifrågasättas vad gäller löftena om traineejobbens volymer. Även om det kan finnas fog för att arbetslöshetsstatistiken är missvis-

ande, där heltidsstuderande inkluderas, så bör ett regeringsaspirerande parti kunna ha en tillräckligt god insyn för att inte vilseledas. Detta leder till frågan om det snarare inte handlade om att den initiala målgruppen för insatsen var för smal. Den utvidgning som regeringen utförde i juni 2016, där gruppen breddades markant, skulle därför kunna tolkas som en justering av ett initialt misstag lika mycket som en korrigering efter att ha missbedömt behovssituationen.

Många av de logistiska problem som uppdagats med traineejobben har att göra med kombinationen av utbildning och arbete. Utbildningsdelen ställer höga krav på såväl individen som arbetsgivaren, och har skapat tydliga låsningar. Denna del är dock central i satsningen. Den vittnar om att samhället investerar i individen, genom yrkesutbildning, vilket kan leda till en reguljär anställning. Detta sänder viktiga signaler till människor som står långt från arbetsmarknaden, och kan ses som ett socialdemokratiskt svar i kontrast till borgerlighetens sänkta ingångslöner. Förutom att investera i individen innebär utbildningsdelen av traineejobben också att det stora underskott som växer fram inom flera yrkesgrupper kan lösas längre fram. Insatsen har med andra ord potential att bli såväl en stor samhällsekonomisk vinstaffär som en markant förbättring för den enskildes livssituation. För att uppnå det första krävs dock betydligt större volymer än vad som hittills har kommit på plats, och för det andra krävs såväl studiemotivation som mindre logistiskt krångel för individen.

Avslutningsvis har denna analys identifierat konkreta problem vid implementeringen av traineejobben och extratjänsterna. Dessa hinder har gjort att åtgärderna hittills inte kunnat uppnå de volymer som regeringen först planerat för. Ett centralt problem har varit att inkludera målgrupperna på reguljära arbetsplatser. Arbetsgivarna har menat att kraven på handledning och logistisk flexibilitet har varit för höga. Därför har också viljan att ta emot programdelta-gare varit relativt låg.

Framtiden får utvisa om problemen kan lösas på sikt eller om traineejobben och extratjänsterna förblir småskaliga insatser.

Förutom att investera i individen innebär utbildningsdelen av traineejobben också att det stora underskott som växer fram inom flera yrkesgrupper kan lösas längre fram.

”

REFERENSER

- Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2015. (Hämtad 11 nov 2016)
<https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Rapporter/Arssrapporter-arbetsmarknadspolitiska-program/2016-05-04-Arbetsmarknadspolitiska-program---Arssrapport-2015.html>
- Arbetsförmedlingen. Prognos för utbetalningar 2016. (Hämtad 3 november 2016)
<https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Rapporter/Ekonomiska-prognoser-och-utfall/2016-08-02-Prognos-for-utbetalningar-2016-2020-augusti-2016.html>
- Arbetsförmedlingen. Stöd och matchning. 2016. (Hämtad 15 nov 2016)
<https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/For-kompletterande-aktorer-utbildnings-leverantorer-och-kommuner-med-utbildningskontrakt/Stod-och-matchning-.html>
- Arbetsförmedlingen. Så ska sysselsättningsfasen avvecklas. 1 februari 2016. (Hämtad 6 november 2016)
<https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Pressrum/Pressmeddelanden/Pressmeddelandeartiklar/Riket/2016-02-01-Sa-ska-sysselsattningsfasen-avvecklas.html>
- Arbetsförmedlingen. Prognos för utbetalningar 2015. (Hämtad 24 november 2016)
<https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-och-publikationer/Rapporter/Ekonomiska-prognoser-och-utfall/2015-10-26-Prognoser-for-utbetalningar-2015-2019-oktober-2015.html>
- Forslund A, Johansson P & L Lindqvist (2004), "Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete?", Rapport 2004:17, IFAU, Uppsala.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Uppföljning av plusjobben. 2007. (Hämtad 27 oktober 2016)
<http://www.ifau.se/sv/Forskning/Publikationer/Rapporter/2007/Uppfoljning-av-plusjobb>
- Kommunal. Faktablad extratjänst. 1 oktober 2015 (Hämtad 20 oktober 2016)
https://www.kommunal.se/sites/kommunal.se/files/faktablad_extratjanst.pdf
- Kommunal. Kommunal, regeringen och SKL tar fram helhetslösning för framtida rekryteringsbehov inom vård och omsorg. 16 september 2016. (Hämtad 7 november 2016)
https://www.kommunal.se/nyhet/kommunal-regeringen-och-skl-tar-fram-helhetslosning-framtida-rekryteringshov-inom-var-d-och-vv_hit=true
- Regeringen. 100 procent extratjänst. 16 september 2016. (Hämtad 7 november 2016)
<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/kompetensforsorjning-och-okad-kvalitet-i-aldreomsorgen/100-procent-extratjanst/>
- Regeringen. Ökad kvalitet och stärkt kompetensförsörjning inom äldreomsorgen. 16 september 2016 (Hämtad 14 november 2016)
<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/09/okad-kvalitet-och-starkt-kompetensforsorjning-inom-aldreomsorgen/>

Regeringen. Traineejobb för fler. 16 september 2016. (Hämtad 1 november 2016)
<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/kompetensforsorjning-och-okad-kvalitet-i-aldreomsorgen/traineejobb-till-fler/>

Regeringen. Regeringen vill införa traineejobb för arbetslösa ungdomar. 18 maj 2015. (Hämtad 25 oktober 2016)
<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/05/regeringen-vill-infora-traineejobb-for-arbetslosa-ungdomar/>

Regeringen. 90-dagarsgarantin – en bra start på arbetslivet. 14 april 2015 (Hämtad 25 oktober 2016)
<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/04/regeringen-presenterar-traineejobb-och-utbildningskontrakt-for-unga/>

SCB. Arbetslösheten tog fart under finanskrisen. 2016 (Hämtad 16 november 2016)
<http://www.sverigeisiffror.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/samhallets-ekonomi/arbetslosheten/#304e7368-20e1-4734-91db-03ae57c725ae>

SCB. Arbetskraftsundersökning (AKU) 2016. (Hämtad 9 november 2016)
www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Statistik-efter.../Arbetskraftsundersokningarna-AKU/

Socialdemokraterna. 90-dagarsgaranti för unga. 29 augusti 2014 (Hämtad 9 november 2016)
<http://www.socialdemokraterna.se/Pressrum/nyheter/90-dagarsgaranti-for-unga-/>

SVT. Av 32 000 traineejobb blev det bara ett. 5 november 2015. (Hämtad 2 november 2016)
<http://www.svt.se/nyheter/inrikes/av-32-000-traineejobb-blev-det-bara-ett?mobilmeny=1>

INTERVJUER:

Arbetsförmedlingens statistikenhet. Intervjun genomfördes via e-post 25 oktober 2016.

Irene Wennemo, statssekreterare på arbetsmarknadsdepartementet. Intervjun genomfördes 27 oktober 2016.

Tankesmedjan Tiden vill stimulera
progressiv debatt kring de avgörande frågor
samhället står inför. Globaliseringen, klimatet, arbetslös-
heten och den ökande ojämlikheten i resurser och möjligheter.

Tankesmedjan Tiden vill visa att det är möjligt att göra progressiv politik i en tid som
är både globaliserad och lokal. Vi vill visa att en sådan politik varken behöver vara dogmatisk,
låst vid sin historia eller ett resultat av kortsiktiga kampanjstrategier och triangulering.

Vi ger bland annat ut debattskrifter, tar fram rapporter
och ordnar seminarier.

Tankesmedjan Tiden innefattar även tidskriften
Tiden Magasin.

TANKESMEDJAN TIDEN
BOX 522, 101 30 STOCKHOLM

tankesmedjantiden.se