

MALMÖS ARBETSMARKNADS- SITUATION OCH VÄGEN FRAMÅT

En rapport av Martin Nordin
samt politiska kommentarer från
Joakim Sandell och Katrin Stjernfeldt Jammeh



MALMÖS ARBETSMARKNADS- SITUATION OCH VÄGEN FRAMÅT

En rapport av Martin Nordin
samt politiska kommentarer från
Joakim Sandell och Katrin Stjernfeldt Jammeh

Malmö arbetsmarknadssituation och vägen framåt

FÖRFATTARE Martin Nordin

Utgiven av Malmö Arbetarekommun

FORM MezzoMedia, Malmö

TRYCK WikingTryck AB, Malmö

ISBN 978-91-527-0104-1

Malmö september 2021

Oberoende rapport som finansierats av Socialdemokraterna i Malmö. I diskussion med representanter för partier har det föreslagits vilka frågor som bör prioriteras. Representanter har även kommit med kommentarer på innehållet. Men valet av frågor att utreda, förbättringar av texten och policyrekommendationerna är författarens egna.

INNEHÅLL

Förord		4
Sammanfattning		8
KAPITEL 1	Inledning	13
KAPITEL 2	Arbetsmarknadens utveckling och förändring	17
	2.1 Arbetsmarknaden fram till och med Coronakrisen	17
	2.2 Vad driver förändringen på arbetsmarknaden?	18
	2.3 Arbetsmarknadens förändring ur ett stadsperspektiv	21
KAPITEL 3	Arbetsmarknadspolitik och utrikes föddas humankapital	24
	3.1 Utrikes föddas humankapital	24
	3.2 Åtgärder som syftar till att göra individen anställningsbar	27
KAPITEL 4	Spelar det någon roll vem som utför arbetsmarknadspolitikern?	35
	4.1 Arbetsmarknadspolitikens förändring sedan 2006	35
	4.2 Fristående och offentlig arbetsmarknadspolitik	37
	4.3 Kundval Rusta och Matcha (KROM)	38
	4.4 Kommunal arbetsmarknadspolitik och effekterna av utökad privatisering	39
	4.5 KROM och kommunal arbetsmarknadspolitik	42
KAPITEL 5	Utbudspolitik – med syfte att öka individens incitament att arbeta	44
KAPITEL 6	Segregation och Malmös två sidor	47
	6.1 Utvecklingen för Malmös invandratäta områden	48
	6.2 Slutsatser rörande den delade staden	49
KAPITEL 7	Avslutande diskussion om orsaker och åtgärder	52
Rekommenderade åtgärder		56
Referenser		58
Slutnoter		63
Appendix		65

Förord

För oss socialdemokrater har arbetet en helt central roll i ett jämlikt och jämställt samhälle. Ett arbete ger människor en egen försörjning men också makt och frihet över sitt eget liv. Att alla som kan arbeta också arbetar är en förutsättning för en generell välfärdspolitik och därmed ökad jämlikhet. Därför anser vi att ansvaret för att hitta ett arbete både ligger på samhället och på individen. Samhället ska erbjuda människor stöd- och utbildningsinsatser samt arbeta för framväxten av nya jobb med goda villkor, och individen ska göra sig anställningsbar och ta lediga jobb.

En hel del går i rätt riktning på arbetsmarknadsområdet: hälften av alla nya jobb i Skåne skapas i Malmö. Fler Malmöbor kommer ut i arbete snabbare. Arbetslösheten sjunker, liksom antalet hushåll som behöver försörjningsstöd. Ändå är arbetslösheten bland de högsta i landet här.

Därför har Socialdemokraterna i Malmö tagit initiativ till en oberoende rapport som, med utgångspunkt i forskning på arbetsmarknadsområdet, analyserar Malmös arbetsmarknadssituation. Rapporten visar att det krävs mer än arbetsmarknadsåtgärder för att komma tillrätta med problemen. Under lång tid har klyftorna ökat dramatiskt i landets storstäder. Så även i Malmö. Om inte insatser sätts in omgående riskerar Sverige att få en ytterligare amerikanisering av våra städer, med tillväxt och hög inkomstutveckling i vissa delar och låglönearbetare samt en växande underklass i andra områden.

Lokalt ska vi socialdemokrater göra allt vi kan för att fler Malmöbor ska komma i arbete och för att bryta segregationen. Men för att lyckas krävs också en nationell politik som vänder flera decenniers utveckling av växande klyftor och segregation.

Socialdemokraterna i Malmö kommer att verka för

- *Fler arbetstillfällen som Malmöborna behöver*

Det behövs ett tillväxtskapande arbete för fler företag och jobb i Malmö. Framförallt behövs det fler jobb som Malmöborna kan ta, med bra villkor och löner. Därför har den socialdemokratiskt ledda kommunledningen i

Malmö tillsatt *Tillväxtkommissionen för ett hållbart och inkluderande Malmö*. Framöver vill vi se ett ökat fokus på fler jobb i den privata tjänstesektorn, till exempel inom hotell- och restaurangnäringen, men också inom logistik och de gröna näringarna. Vi vill att Malmö stad tillsätter en särskild etableringsgrupp som aktivt lockar företagsetableringar till staden och underlättar för fler jobb med bra villkor som Malmöborna behöver.

- *En storstadspolitik för att lyfta socioekonomiskt svaga områden*

Det behövs ny nationell storstadspolitik som har som mål att knäcka arbetslösheten och känslan av hopplöshet i städers socioekonomiskt svaga områden. Vi vill att staten och kommuner gemensamt tar fram långsiktiga strategier för att lyfta dessa områden och säkrar stora resurser för åtgärder inom såväl utbildning, företagande, arbetsmarknadsåtgärder som fysiska investeringar. Inget område ska lämnas efter. Tillsammans med civilsamhället och näringslivet kan staten och kommunerna riva ner de osynliga murar som idag delar upp landets städer.

- *En aktiv arbetsmarknads- och utbildningspolitik för fler Malmöbor i arbete*

En aktiv arbetsmarknadspolitik har väsentligt bättre förutsättningar att få Malmöbor i arbete än högerexperiment som skär i våra gemensamma trygghetssystem. Därför vill vi fortsätta bygga ut yrkesvux, utforma fler jobbspår med arbetsgivare, ta fram extratjänster och andra typer av arbetsmarknadsanställningar i kommunen, samt erbjuda sommarjobb eller sommarpraktik till alla gymnasieungdomar i Malmö. Arbetsmarknadspolitiken är dock i huvudsak ett statligt ansvar. Rapporten pekar på vikten av åtgärder som leder till jobb, inte minst för personer med ekonomiskt bistånd. Staten behöver därför säkerställa att kommuner ges förutsättningar att stötta människor till en egen försörjning, samt utforma statliga insatser tillsammans med kommuner och arbetsgivare för att det ska passa såväl de arbetslösa som näringslivets behov.

- *Att nystarta arbetsmarknadsintegrationen i Öresund*

De senaste årens tillbakagång i Öresundsintegrationen har haft en negativ inverkan på arbetslösheten i Malmö. År 2029 kommer Fehmarn bält-tun-

neln mellan Danmark och Tyskland att bidra till kortare restider och ge stora möjligheter för tillväxt och företagande i Öresund. Vi vill arbeta för att Malmö och regionen ska dra nytta av denna investering. För att så ska ske behöver regeringarna i Sverige och Danmark underlätta för människor att bo och arbeta – samt för företag att hitta kompetens – på bägge sidor om sundet. Öresundsregionen måste så snart som möjligt återgå till att vara en gränslös arbetsmarknadsregion. Arbetslösa i Malmö bör kunna matchas mot dansk arbetsmarknad. Regeringarna behöver påbörja planerna för en Öresundsmetro mellan Malmö och Köpenhamn.

- *Att göra upp med den okontrollerade arbetskraftsinvandringen*

Vi ska inte konkurrera om dåliga arbetsvillkor och låga löner. Det är orimligt att arbetsgivare idag kan ta in utomeuropeisk arbetskraft när det finns arbetslösa som skulle kunna ta de framväxande jobben. Sverige behöver ordning och reda i arbetsmarknadspolitiken. Därför vill vi att arbetskraftsinvandringen tydligt avgränsas till yrken där det råder brist på arbetskraft.

Med rapporten hoppas vi att även politiska partier till höger om oss, en gång för alla, förkastar gamla teorier om att välstånd automatiskt sprids till olika delar av staden och att lägre ersättningar är svaret på problemen med hög arbetslöshet i Malmö.

Vi socialdemokrater kommer att göra allt i vår makt för att bidra till att Malmös fortsatta utveckling och välstånd kommer hela Malmö till del. Så bygger vi Malmö helt!

Malmö 2021-09-10

Joakim Sandell

*ordförande
för Socialdemokraterna
i Malmö*

Katrin Stjernfeldt Jammeh

*kommunstyrelsens
ordförande i Malmö*

Sammanfattning

Malmö har en betydligt högre arbetslöshet och lägre sysselsättningsgrad än Göteborg och Stockholm. Delvis beror skillnaden på Malmös höga andel utrikes födda men även jämfört med andra kommuner med en hög andel utrikes födda finns det ett gap i arbetslöshet och sysselsättningsgrad på cirka 3–4% till Malmös nackdel. Andra faktorer såsom stadens ålderssammansättning och utbildningsnivå kan inte heller förklara skillnaden. Gapet i arbetslöshet och sysselsättning mot jämförelsekommunerna har även ökat något de senaste åren då högkonjunkturen snarast borde minskat gapet. Ökningen beror sannolikt på minskad gränspendling till Danmark med anledning av gränskontrollerna som infördes 2015. Fler har valt att arbeta i Malmö vilket ökar konkurrensen om lediga jobb vilket in sin tur innebär att arbetslösheten inte minskat i samma utsträckning som för jämförelsekommunerna.

Denna rapport har som syfte att förklara Malmös problematiska arbetsmarknadssituation och föreslå en inriktning på politiken som kan förbättra arbetsmarknaden i Malmö och därmed också stadens ekonomi. Rapporten föreslår att inte enbart beprövad arbetsmarknadspolitik kan lösa Malmös problem utan en delvis ny inriktning på arbetsmarknads- och näringslivspolitik behövs. I den avslutande diskussionen utvecklas resonemanget.

Inledningsvis lyfter rapporten att Malmös situation tycks likna den för amerikanska städer. I USA har ökad internationalisering, digitalisering och automatisering medfört att minoriteter i städerna bytt medelkvalificerade jobb mot lågkvalificerade jobb. För Malmös del har industrins medelkvalificerade jobb också minskat men till skillnad från amerikanska städer har de medelkvalificerade jobben inte ersatts av lågkvalificerade servicejobb i samma utsträckning. Utvecklingen har sannolikt inneburit en lägre sysselsättning för utrikes födda, som i mycket hög grad jobbar i servicesektorn, än om servicesektorn expanderat ytterligare. Den omfattande strukturomvandlingen kan, och bör, inte

begränsas men politiken bör ha som ambition att styra förändringen så att den anpassas till Malmös förutsättningar. Näringspolitiken bör i större utsträckning syfta till att uppmuntra servicesektorns expansion för andelen servicejobb är sannolikt låg i förhållande till befolkningens sammansättning.

De nya jobben i servicesektorn bör dessutom vara av god kvalitet för en sysselsättningsstillväxt som inte ökar inkomsterna stimulerar inte en generell förbättring av Malmös ekonomi och arbetsmarknad. För enkla och för lågbetalda jobb bidrar inte till att inkomstskillnaderna inom staden minskar. Rapporten beskriver att utvecklingen gått i denna riktning: efter finanskrisen har sysselsättningen i Malmös invandratäta områden ökat utan att generera högre inkomster.

Skillnaderna i inkomster inom staden är mycket stora. För 2017 är gapet i disponibla inkomster mellan stadens mest invandratäta områden och övriga Malmö 50%. De invandratäta områdena utgör en stor andel av staden och nästan en fjärdedel av Malmös befolkning bor i områden som klassificeras som Sveriges 5% mest invandratäta områden. För invandratäta områden har, alltså, svaga låglöneanställningar men även försämrade sociala ersättningssystem inneburit att de disponibla inkomsterna minskat sedan tidigt 90-tal: med 30% mot rikssnittet. Trots Blommanpengarna (1995–1999), Storstadssatsningen (1999–2004), ett flertal EU-projekt och den nya Delegationen mot segregationsarbete (2017–) har inkomsterna i Malmös och Sveriges invandratäta områden stadigt försämrats.

Att Malmö är en mycket segregerad stad är ingen nyhet. Konsekvenserna av inkomstsegregationen har dock inte uppmärksamrats tillräckligt. Med hälften så låga inkomster i stadens invandratäta delar har detta effekter på den lokala ekonomin. När en stor andel av befolkningen i dessa områden har knappa eller mycket knappa resurser kommer detta att påverka den lokala köpkraften och efterfrågan. Även små förbättringar av låginkomsttagares inkomster kan potentiellt ha stora effekter på den lokala ekonomin och den lokala arbetsmarknaden.

Man kan inte diskutera Malmö eller Sveriges arbetsmarknadsproblem utan att fokusera på grupperna som har det svårast på arbetsmarknaden: unga utan en gymnasieutbildning och, främst, utrikes födda. Dessa grupper behöver förbättra sitt humankapital och stödjas på olika sätt för att öka chanserna till jobb. Rapporten kartlägger därför forskningen om arbetsmarknadsåtgärder för att

kunna föreslå åtgärder som Malmö bör fokusera på för att öka sysselsättningen för dessa grupper.

För gruppen unga utan en gymnasieutbildning handlar det först och främst om tidiga och förebyggande åtgärder som gör att färre misslyckas med sin skolgång. Forskningen rekommenderar insatser i de tidiga skolåren, gärna redan i förskoleåldern. Således, för att färre ungdomar skall misslyckas med att uppnå en gymnasieutbildning bör problem uppmärksammas och hanteras tidigt. I de sena grundskoleåren eller i gymnasieåldern är insatser mindre effektiva.

För att möta strukturuomvandlingens effekter och hjälpa utrikes födda till arbete behövs en *aktiv arbetsmarknadspolitik* som grundar sig på etablerad kunskap som anpassas till Malmös förutsättningar. Effekterna av en åtgärd varierar beroende på design, kvalitet, kontext och målpopulation. En åtgärd som fungerar i ett visst sammanhang och för en viss population kan vara ineffektiv i ett annat sammanhang. Det är därför viktigt att beslutfattare i Malmö är noggranna vid implementeringen av åtgärder. Rapporten föreslår att Malmö granskar Göteborgs *Jobbspår*, som visat sig vara framgångsrikt, och kvalitetssäkrar Malmös *Jobbspår* så att det inte avviker i någon viktig aspekt. Främst tycks det vara viktigt att arbetsgivare är med på hela ”spåret” och i slutändan garanterar deltagarna en anställning. Andra framgångsrika åtgärder som Malmö bör använda sig (mer) av är: lönesubventioner, stöd till nyföretagande och yrkesutbildningar. *Extratjänster* är en typ av lönesubvention som används för att personer som står långt från arbetsmarknaden ska närma sig arbetsmarknaden. Bland annat ska extratjänster komplettera den reguljära skötseln av stadens grönytor och parker, som nyligen övergått från privat till offentlig regi. Om extratjänster leder till varaktiga anställningar, vilket bör utvärderas, rekommenderas åtgärden.

En annan typ av arbetsmarknadspolitik är den *passiva arbetsmarknadspolitik* som avser att öka utbudet av arbetskraft genom att öka incitamenten att arbeta. Detta görs oftast genom att minska arbetslöshetsförsäkringen, det vill säga A-kassan. Forskning visar att utbudspolitik, i allmänhet, förkortar arbetslöshetstiderna för personer som står nära arbetskraften. För gruppen som står längre från arbetsmarknaden och för arbetslösa med ekonomiskt bistånd tycks utbudspolitik inte fungera. Moderaternas nya integrationspolitik som baserar sig på i) en jobbprenie riktad mot långtidsarbetslösa och ii) sänkta ersättningar

har därför små chanser att få fler i arbete. Sålunda, för att hjälpa utrikes födda som ofta står långt från arbetsmarknaden behövs en annan typ av politik och därför har Moderaternas åtgärdsförslag små möjligheter att påverka Malmös arbetsmarknadssituation.

Rapporten granskar även forskningen om fristående och offentlig arbetsmarknadspolitik för utvecklingen mot en större andel fristående utförare är problematisk för Malmö. Fristående arbetsförmedling är ett mindre problem för den nationella arbetsmarknadspolitik, för trots att forskningen är tydlig med att fristående utförare inte är bättre än offentliga utförare på att förmedla jobb kommer sannolikt den genomsnittlige arbetssökande inte påverkas av förändringen. Det finns dock en risk att fristående arbetsmarknadspolitik är dyrare. Men genomförs punkt 18 i Januariavtalet enligt plan 2022 riskerar detta få konsekvenser för den grupp som behöver mest stöd och som står långs från arbetsmarknaden: arbetslösa med ekonomiskt bistånd. I dagens system bär kommunerna ansvaret för denna grupp som behöver ett brett och omfattande åtgärdsprogram.

Ambitionen är att fristående utförare skall få ett utvidgat uppdrag. Detta betyder att man flyttar ansvaret i riktning mot att fristående utförare skall rusta och matcha (som det beskrivs i det nya systemet *Kundval Rusta och Matcha*, KROM) fler som står långt från arbetsmarknaden. Det finns redan en indikation på att detta kan bli ett problem: en utvärdering av en pilot av KROM i 32 kommuner visar att gruppen får mindre assistans än de som står närmre arbetsmarknaden. Men framförallt saknar fristående utförare ett brett nätverk som oftast behövs för att hjälpa arbetslösa med ekonomiskt bistånd och som kommunen har tillgång till i form av utbildningspolitik, socialpolitik, integrationspolitik och näringspolitik.

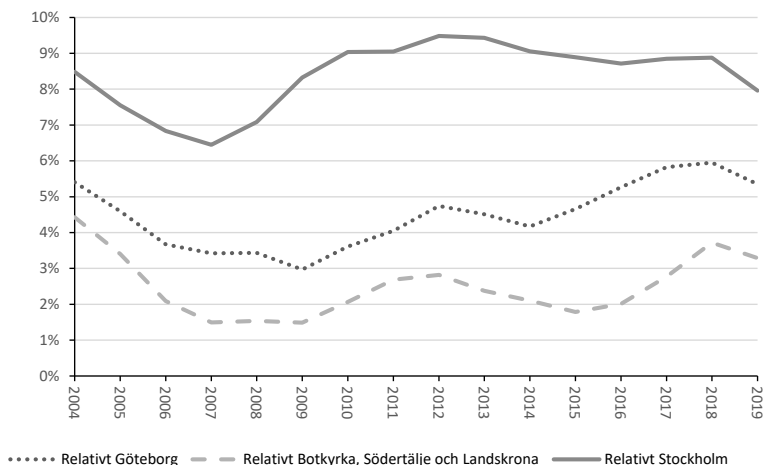
Sålunda, för Malmö med en omfattande kommunal arbetsmarknadspolitik och en stor grupp arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden riskerar reformeringen av arbetsmarknadspolitik skapa problem. Enligt regeringen och samarbetspartierna kommer man inte underlätta för kommuner att leverera upphandlad arbetsmarknadspolitik, vilket en SOU-utredning visat är rättsligt tillåtet. Förutsättningarna för samarbete mellan kommunen och Arbetsförmedlingen skall däremot stärkas. Huruvida detta innebär att Malmö stad fortsättningsvis kan erbjuda arbetsmarknadsinsatser för arbetslösa med ekonomiskt

bistånd är fortsatt oklart. Det finns även en risk att stegvisa och breda insatser som exempelvis de framgångsrika Jobbspåren måste modifieras när Arbetsförmedlingen inte kan gå in i samverkansprojekt kring insatser som ska upphandlas och konkurrensutsättas.

KAPITEL 1

Inledning

Malmö befinner sig i en svår arbetsmarknadssituation. Arbetslösheten är hög och sysselsättningen låg. Jämfört med Stockholm är arbetslösheten nästan dubbelt så hög och jämfört med Göteborg cirka 6% högre. För sysselsättningsgraden visar figur 1 att skillnaden jämfört med Stockholm och Göteborg är cirka 8% och 5% för perioden 2004–2019. Skillnaderna kan i stor utsträckning förklaras av att Malmö har en betydligt större andel invånare med en utländsk bakgrund (cirka 10%-enheter större andel), lägre andel högskoleutbildade (3%-enheter lägre än Göteborg och 8%-enheter lägre än Stockholm) och, åtminstone jämfört med Stockholm, en ung befolkning (2%-enheter fler 20–29-åringar än Stockholm).



Figur 1. Skillnad i sysselsättningsgrad mellan jämförelsekommunerna och Malmö. 2004–2019.

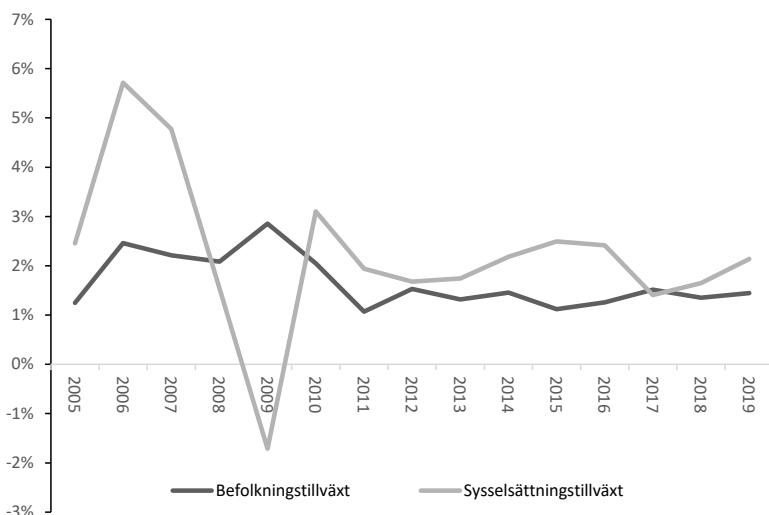
Källa: Egna beräkningar utifrån data från Statistiska Centralbyrån (SCB).

Mera bekymmersamt är att arbetsmarknadssituationen är sämre även jämfört med andra kommuner med en mycket hög andel utrikes födda i befolkningen. Jämför man med Botkyrka och Södertälje i Stockholmsregionen och Malmös granne Landskrona så skiljer sig både arbetslösheten och sysselsättning åt med cirka 3–4% till Malmös nackdel. Till viss del beror skillnaden på att Malmö har en yngre befolkning än dessa kommuner (cirka 2–4%-enheter fler 20–29-åringar). Å andra sidan är utbildningsnivån lägre i jämförelsekommunerna (nästan 15%-enheter färre med en högskoleutbildning), och för Botkyrka och Södertälje är andelen utrikes födda större (43% för Malmö och för Botkyrka och Södertälje 56% och 51% respektive). Sammantaget borde befolkningens sammansättning betyda att Malmös arbetssituation borde vara bättre än för Botkyrka, Södertälje och Landskrona. Skillnaden mot storstäderna borde vara mindre.

Därutöver har de senaste årens konjunkturuppgång inte minskat skillnaderna mot andra kommuner. Högkonjunkturen som har minskat arbetslösheten i riket med nästan 3%-enheter har fått mindre genomslag på Malmös arbetsmarknad: arbetslösheten har minskat i mindre utsträckning och sysselsättningsförbättringen har varit mindre för Malmö. I figur 1 ser vi att sysselsättningsgapet ökat sedan 2015 med cirka 1,5% mot Göteborg, Botkyrka, Södertälje och Landskrona. Ibland beskrivs det att jobbtillväxten inte hängt med Malmös stora befolkningstillväxt¹ och att detta är orsaken till Malmös svaga sysselsättningsutveckling. Men detta stämmer inte. Figur 2 visar att Malmös sysselsättningstillväxt inte varit lägre än befolkningstillväxten under 2005–2019. Undantaget är 2008 då finanskrisen innebar en minskad sysselsättning.

De senaste årens utveckling för Malmö beror snarare på en annan faktor: förändrad gränspendling. Ökningen i sysselsättningsgapet mot jämförelsekommunerna sammanfaller med att man införde gränskontroller mellan Sverige och Danmark. Gränspendlingen har minskat under en längre period men framförallt sedan flyktingkrisen har gränskontrollerna mellan Sverige och Danmark försvårat gränspendlingen. Det är möjligt, eller till och med mycket möjligt, att de senaste årens svaga sysselsättningsutveckling för Malmö beror på minskad gränspendling. Utvecklingen har inneburit att personer som tidigare bott i Sverige och arbetat i Danmark beslutat att söka jobb i Malmöregionen.² I eko-

nomiska termer medför detta en så kallad utbudsschock där utbudet av arbetskraft i Malmöregionen ökat kraftigt, och oväntat, på grund av att färre väljer att arbeta i Danmark. När fler konkurrerar om ett givet antal jobb i Malmöregionen minskar inte arbetslösheten på grund av att de tidigare gränspendlarna (som tidigare var registrerade som varken sysselsatta eller arbetslösa i statistiken) ”tar” jobben från arbetslösa med sämre arbetsmarknasmöjligheter. Hade gränspendlarna fortsatt jobba i Danmark hade högkonjunktorens nya jobb gått till arbetslösa i Malmö. På längre sikt bör denna effekt försvinna som en följd av att arbetsmarknaden expanderar.



Figur 2. Befolknings- och sysselsättningstillväxt för Malmö. 2005–2019.

Källa: Egna beräkningar utifrån data från Statistiska Centralbyrån (SCB) och Öresundsdatan.

Men oavsett om Malmö arbetsmarknad upplever en temporär försvagning eller ej, kan man inte bortse från att Malmö situation är besvärlig. Malmö har en högre arbetslöshet och lägre sysselsättning är jämförbara kommuner. Denna rapport försöker, i den mån det är möjligt, förklara varför det är så.

Utifrån beskrivningen försöker rapporten föreslå en delvis ny inriktning på arbetsmarknads- och näringslivspolitik. Min bedömning är att Malmös svåra arbetsmarknadssituation inte enbart kan hanteras med beprövad arbetsmarknadspolitik utan det krävs nya idéer och nya åtgärder. Dessa skisserar jag på i rapporten men det kommer att kräva ytterligare utredning för att omsätta idéerna i praktisk politik. Jag försöker även argumentera för vilken typ av politik, i den beprövade verktygslådan, Malmö stad bör satsa mer på och vilken typ av beprövad politik som sannolikt inte fungerar.

Det finns många relevanta perspektiv som bör beaktas när man undersöker Malmös arbetsmarknadssituation. Dock är det inte möjligt att i denna rapport behandla alla perspektiv. Sålunda, på grund av utrymmes- och dataskäl kommer inte genusfrågor och diskriminering att behandlas. Det är oftast relevant att dela upp statistik på män och kvinnor men den offentliga statistiken som används i denna rapport gör oftast inte en sådan uppdelning. Genus och diskriminering är dessutom komplexa frågor som kräver en gedigen analys som det inte finns utrymme för. Andra skäl till att rapporten inte behandlar diskriminering diskuteras i den avslutande diskussionen. Arbetslöshet från ett sjuk- och rehabiliteringsperspektiv kommer inte heller att studeras.

I kapitel 2 beskrivs det allmänna arbetsmarknadsläget för Sverige och hur strukturella förändringar av ekonomin och arbetsmarknaden påverkar Malmös arbetsmarknadssituation. Utifrån forskning om städer och jobbpolarisering inom städer analyseras Malmös situation. Därefter, i kapitel 3–6, analyseras Malmös situation utifrån 4 olika ansatser/typer av åtgärder för att hantera Malmös arbetsmarknadssituation.

Arbetsmarknadens utveckling och förändring

I detta kapitel beskriver vi först den allmänna utvecklingen för Sveriges ekonomi och arbetsmarknad. Därefter förklarar vi problemen på arbetsmarknaden ur ett strukturellt perspektiv som utgår från arbetsmarknadens förändring. Genom att beskriva den senaste forskningen rörande städernas utveckling sätter vi det strukturella perspektivet i ett sammanhang som berör Malmös situation.

2.1 Arbetsmarknaden fram till och med Coronakrisen

För de allra flesta fungerar arbetsmarknaden bra (Eriksson m.fl., 2017). Sysselsättningsgraden har ökat med 1,7%-enheter sedan 2008 (Riksbanken, 2019) och innan Coronakrisen hade Sverige högst sysselsättningsgrad i EU (Eurostat, 2020). Produktivitetstillväxten har varit hög sedan 1990-talskrisen och detta har inneburit högre löner och en rikare befolkning. Hösten 2019 började konjunkturen mattas av vilket innebar en stigande arbetslöshet (Finanspolitiska rådet, 2020). Coronakrisen har förvärrat läget och pandemin tycks framförallt påverka situationen för de som redan har det svårast på arbetsmarknaden. Långtidsarbetslösheten stiger kraftigt (Arbetsförmedlingen, 2020) och vi börjar nå nivåer på långtidsarbetslösheten som vi inte sett sedan 1990-talskrisen. Om Coronakrisen kommer få långsiktiga effekter eller om utvecklingen kommer förändras när befolkningen är vaccinerad är oklart i dagsläget. Men man ser redan att arbetslösheten börjar minska för de som står nära arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen, 2021). Dock är det oroande att långtidsarbetslösheten

stiger. När individer står utanför arbetsmarknaden under längre perioder minskar individens humankapital vilket ökar risken för långsiktiga effekter.

Att pandemin drabbar de som redan har det svårast på arbetsmarknaden är bekymmersamt för Malmös del. Malmös problem är nära relaterat till arbetsmarknadssituationen för grupperna som står långt från arbetsmarknaden. För Sveriges del har det utkristalliserats två grupper som har det allt svårare att ta sig in på arbetsmarknaden: utrikes födda och personer utan en gymnasieutbildning. För utrikes födda är sysselsättningen inte anmärkningsvärt låg ut ett europeiskt perspektiv men utmärkande för Sverige är att gapet mellan inrikes födda och utrikes födda är stort, cirka 10%. För nyanlända flykting- och anhöriginvandrare har knappt 50% sysselsättning efter 10 år i Sverige. För unga utan gymnasiebetyg är sysselsättningen vid 33 års ålder cirka 10% lägre än för övriga (Eriksson m.fl., 2017).

En analys av Malmös arbetsmarknadsproblem måste därför utgå från arbetsmarknadsläget för dessa grupper, det vill säga utrikes födda och personer utan gymnasieutbildning. Vad som förenar grupperna är att de ofta är lågkvalificerade och har en låg utbildningsnivå. Malmös höga andel utrikes födda och Malmös unga befolkning förklarar därför, till stor del, stadens låga sysselsättningsgrad. Men det förklarar inte varför utrikes födda och lågutbildade har det svårare på arbetsmarknaden idag än för perioden fram till och med 1980-talet och varför befolkningens sammansättning inte enbart kan förklara Malmös situation (som vi påpekade i inledningen). En viktig utgångspunkt för att förstå Malmös situation handlar därför om att beskriva hur förändringar på arbetsmarknaden påverkat situation för lågkvalificerad och lågt utbildad arbetskraft.

2.2 Vad driver förändringen på arbetsmarknaden?

För att förstå varför ojämlikheten ökat och varför vissa grupper missgynnats av utvecklingen måste man förstå de internationella trenderna som påverkat ekonomi och arbetsmarknad sedan 1980-talet.

Arbetsmarknaden har påverkats av stora förändringar sedan 1980-talet och den växande ojämlikheten är ett tydligt uttryck för detta. Men man bör notera att för Sveriges del har ojämlikheten i löner inte ökat. Ojämlikheten i Sverige är främst förknippad med högre kapitalinkomster och lägre sociala transfere-

ringar. Sverige och ett flertal europeiska länder skiljer sig därför från exempelvis USA och Storbritannien där den ökade ojämlikheten i löner varit dramatiskt. För USA har högskolepremien fördubblats mellan 1980 och 2008 (Acemoglu and Autor, 2011). Att Sverige och andra europeiska länderna inte drabbats av ökad ojämlikhet i löner beror sannolikt på en stark fackföreningsrörelse som till skillnad från USA och Storbritannien kunnat hålla tillbaka löneökningarna för högutbildade. Men bara för att Sverige inte har fått uppleva växande skillnader i löner mellan olika yrken innebär inte att Sverige och Malmö förblivit opåverkade av de ekonomiska förändringarna. När lönerna inte förändras uppstår det istället skillnader i sysselsättning mellan grupper.

Förändringarna på arbetsmarknaden har sin grund i en teknologitvveckling som leder till större skillnader i produktivitet mellan sektorer och mellan högutbildad (och högkvalificerad) och lågutbildad (och lågkvalificerad) arbetskraft. Det finns tre faktorer som driver utvecklingen: i) strukturomvandling, ii) globalisering- och handelseffekter, och iii) jobbpolarisering. Samtliga gynnar högutbildad arbetskraft och ökar efterfrågan på högutbildad arbetskraft. Det finns även en oro att teknologitvvecklingen gör att vissa jobb försvinner helt.

I första hand har den senaste informationsteknologiska utvecklingen medfört en strukturomvandling som ökar efterfrågan på högutbildad arbetskraft. När företag investerar i teknologi antas högutbildades produktivitet öka mer än lågutbildades produktivitet. Så har det inte alltid varit: tidigare har investeringar i fabriker och maskiner ökat produktiviteten för både låg- och högutbildad arbetskraft. Det nya fenomenet brukar kallas förmågedriven teknologisk förändring (skill-biased technological change på engelska).

För det andra har globalisering och handel medfört att industriproduktion flyttat till länder med lägre löner. Exempelvis visar en mycket inflytelserik amerikansk studie att USA:s handel med Kina inneburit högre arbetslöshet och lägre löner i regioner med en stor andel importkonkurrerande tillverkningsindustri (Autor, Dorn och Hanson, 2013). Tidigare välmående regioner, både urbana och rurala, har visat sig påverkas av globaliseringens effekter och halkat efter rikare regioner.

Slutligen talar man om jobbpolarisering som är en variant av den förmågedrivna teknologiska förändringen. Hypotesen om jobbpolarisering antar att informationsteknologi, datorisering och automatisering gör att medelkvalifice-

rade yrken byts ut mot låg- eller högkvalificerade jobb. Framförallt menar hypotesen att rutinmässiga jobb försvinner och att dessa ofta är medelkvalificerade jobb som exempelvis kontorsjobb och maskinoperatörsjobb. Alltså, till skillnad från förmågedriven teknologisk förändring, som ökar efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft, innebär jobbpolarisering att efterfrågan på både låg- och högkvalificerad arbetskraft ökar. För många länder finner man tydliga tecken på jobbpolarisering (se exempelvis Autor och Dorn, 2013; Goos m.fl., 2009) och även för Sverige minskar andelen medelkvalificerade rutinjobb (Adermon och Gustavsson, 2019). Men utvecklingen i Sverige tycks främst bero på att medelkvalificerade jobb byts mot högkvalificerade jobb än att medelkvalificerade jobb byts mot lågkvalificerade. Inflödet till de lågkvalificerade jobben kommer främst från personer som tidigare inte varit sysselsatta (Gustavsson, 2019). Utvecklingen beror även på en stor ökning av servicesektorn som anställer lågkvalificerad arbetskraft: servicejobb har sedan länge ersatt industrijobb. En stor tillväxt av servicejobb är givetvis bra men det finns problem förknippade med utvecklingen: servicejobb har oftast en lägre produktivitetstillväxt än industrijobb. Svårigheterna med att öka produktiviteten inom servicetjänster är ett stort problem för offentlig verksamhet; för offentliga jobb som exempelvis lärare eller vårdpersonal är produktivitetstillväxten mycket låg. Fenomen kallas Baumols sjuka och förklarar varför välfärden försämras över tid: lönerna i offentlig sektor följer industrins produktivitetstillväxt men eftersom produktiviteten inom offentlig sektor inte ökar i samma utsträckning blir välfärden dyrare.

Men hur kommer förändringen av ekonomin i uttryck i Sverige och kan vi påverka utvecklingen? Arbetsmarknadens funktionssätt skiljer sig åt mellan olika länder och skillnaden är framförallt stor mellan Sverige och USA där mycket av forskningen har sin grund. Bland annat är det oklart om vi har en tydlig utveckling mot jobbpolarisering i Sverige. Men det är viktigt att konstatera att i grunden fungerar ekonomin på samma sätt i alla länder. Ekonomiska förändringar är globala vilket betyder att de är desamma för Sverige och USA. Förändringen, såsom teknik- och produktivitetstillväxt och de nya globala handelsmönstren, är densamma och skillnaderna ligger snarare i hur förändringen kommer till uttryck i olika länder. Uttrycket beror i sin tur på hur vi organiserar ekonomin och arbetsmarknaden i olika länder. Svenska arbetsmarknadsinstitutioner som fack, lönebildning och regelverk (exempelvis LAS) filtre-

rar de globala förändringarna och låter förändringen ta sig olika uttryck i olika länder. Ett exempel är det vi konstaterade tidigare, strukturella förändringar påverkar inte löneojämlikheten i Sverige utan ger främst upphov till skillnader i sysselsättning mellan grupper. Det är därför viktigt att konstatera att vi inte kan påverka de globala ekonomiska trenderna men arbetsmarknadens funktionssätt är en konsekvens av politiska beslut.

2.3 Arbetsmarknadens förändring ur ett stadsperspektiv

Men hur påverkar utvecklingen Malmös arbetsmarknadssituation? Mycket framstående forskare lyfter att utvecklingen har specifika effekter på storstäders arbetsmarknad. Forskningen baseras på amerikanska erfarenheter men det finns goda skäl för att tro att utvecklingen, helt eller delvis, kan appliceras på Malmös arbetsmarknadssituation.

Löner har länge varit högre i storstäder än i mindre städer och på landsbygden (Glaeser and Mare 2001). Det har därför varit gynnsamt att flytta till staden för både låg- och högutbildad arbetskraft. Man brukar beskriva det som att man får en lönepremie av att jobba i staden. Minoriteter, såsom latinamerikaner och afroamerikaner, har dragit nytta av stadslönepremien och flyttat till städer för att förbättra sin ekonomiska situation och undvika fattigdom och diskriminering på landsbygden (Glaeser 2020). Under en period mellan 1916–1970 som kallats "great migration" flyttade 6 miljoner afroamerikaner från söderns landsbygd till USA:s största städer. Städerna erbjöd arbetsmarknadsmöjligheter som inte landsbygden kunde erbjuda.

Vad forskare nyligen uppmärksammat är att situationen förändrats. Man finner att stadslönepremien har fallit för personer utan en universitet- eller högskoleutbildning (Autor, 2019). Forskningen illustrerar städer som en ekonomisk rulltrappa (*economic escalator*) som förflyttar personer uppåt i ekonomin. Autor menar att rulltrappan slutat fungera och att detta är tydligast för afroamerikaner: för afroamerikaner har stadslönepremien fallit för både låg- och högutbildade. Utvecklingen förklaras delvis utifrån jobbpolarisering. I städerna har minoriteter ofta medelkvalificerade jobb och när dessa har blivit färre har minoriteter tvingats till lågkvalificerade jobb. Autor menar att jobbpolarisering är ett stadsfenomen som leder till en specifik sammansättning av jobb i staden: en

högteknologisk (och högproduktiv) sektor som kompletteras av en låglönetjäns-tesektor som erbjuder den service som den högteknologiska sektorns personal efterfrågar.

Det är givetvis svårt att jämföra situationen för afroamerikaner i USA med invandrares situation i Sverige och vi bör ha med oss brasklappen som beskrevs ovan: arbetsmarknaden fungerar inte på samma sätt i Sverige och i USA. Men det finns tydliga tecken på att vi har en liknande situation i Sveriges storstäder och i synnerhet Malmö. För det första finner Nordin (2021a) att för utrikes födda har förvärvsinkomsterna fallit sedan 1990-talet. Det beror sannolikt inte på att utrikes födda inom ett specifikt yrke får sämre lön idag än tidigare utan snarare på att utrikes födda jobbar inom andra yrke idag. Forskning stödjer denna bild: utrikes födda jobbar i allt större utsträckning inom servicesektorn och i småföretag som betalar låga löner (Forsslund m.fl., 2017). Framförallt jobbar icke-västerländska invandrare inom hotell- och restaurangnäringen (26%), vård och omsorg (24%) och personliga och kulturella tjänster (21%) där blanda annat reparationstjänster och hår- och skönhets-tjänster ingår (Daunfeldt m.fl., 2019). Då detta i hög utsträckning är lågkvalificerade yrke visar det att minoriteter tycks drivas mot lågkvalificerade jobb i enlighet med forskningen om städer.

Men detta förklarar inte Malmöns låga sysselsättningsgrad. Men genom att studera hur näringsstrukturen förändrats i Malmö närmar vi oss ett svar. Malmö har genomgått en stor strukturomvandling och nergången för industri-sektorn har varit större än för rikssnittet och betydligt större än för de andra storstadsregionerna. Samtidigt har tjänstesektorn ökat vilket stämmer överens med polariseringshypotesen. Dock har ökningen i den privata tjänstesektorn varit mindre för Malmö, och ökningen i den offentliga tjänstesektorn varit större för Malmö, än för de andra storstadsregionerna (Tanaka, 2020).

Man kan därför utifrån Malmöns demografiska situation med en mycket stor andel utrikes födda dra slutsatsen att servicesektorn, och framförallt den privata servicesektorn, inte vuxit tillräckligt. Hade Malmö haft ett amerikanskt arbetsmarknadssystem hade sysselsättningen sannolikt växt men på bekostnad av att lönenivån i servicesektorn pressats ner vilket hade försämrat förvärvs-inkomsterna ytterligare för utrikes födda och andra lågutbildade grupper på arbetsmarknaden. Ett sätt att få servicesektorn att växa skulle kunna vara att

förbättra förutsättningarna för så kallade gig-jobb som nästan uteslutande är enkla servicejobb. Dock visar forskning att för minoritetsgrupper är gig-jobb inte en väg in på den mera traditionella arbetsmarknaden (Adermon och Hensvik, 2020). En liknande slutsats drar Ek m.fl. (2020) som visar att enkla jobb, förvisso fungerar som ett insteg på arbetsmarknaden, men inte som en väg till mer kvalificerade jobb eller högre lön i framtiden.

Arbetsmarknads- politik och utrikes föddas humankapital

De utrikes föddas situation på arbetsmarknaden beror emellertid inte enbart på strukturella orsaker. Utrikes födda³ är i hög utsträckning lågutbildade och saknar nödvändiga färdigheter för att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Ofta behöver utrikes födda integreras på den svenska arbetsmarknaden och med detta menar man att utrikes födda på olika sätt skall förbättra sitt humankapital på ett sådant sätt att man först kan bli anställd och med växande arbetslivserfarenhet ökar lönen. Den aktiva⁴ arbetsmarknadspolitikerna syftar delvis till att förbättra de utrikes föddas humankapital så att de blir anställningsbara. En annan del inom den aktiva arbetsmarknadspolitikerna är att matcha de arbetssökande mot jobb. Denna del av arbetsförmedlingens uppdrag och även arbetsmarknadsförmedlingens organisation diskuteras i nästa kapitel.

I detta kapitel kommer vi först beskriva de utrikes föddas utbildningslängd och sysselsättningsgrad för utrikes födda med olika utbildningslängd. Därefter beskriver vi olika insatser som används i den nationella arbetsmarknadspolitikerna och i Malmös kommunala regi. Forskningen som utvärderat olika arbetsmarknadsinsatser får en central roll i sammanställningen.

3.1 Utrikes föddas humankapital

Uppfattningen att utrikes födda har en lägre utbildningsnivå än inrikes födda är bara delvis korrekt. För utrikes födda i åldern 25–64 är andelen med en högskoleutbildning hög, 45%, och faktiskt lika hög som för inrikes födda. För gruppen

som anlände mellan 2006–2017 är andelen med en högskoleutbildning till och med högre, 50%, än för inrikes födda, och för de som anlände 2014–2017 är andelen ytterligare något högre, 54%. Även för invandrare från Syrien är andelen med en högskoleutbildning hög, 39%, vilket är högre än för inrikes födda män, 37%. Skillnaden ligger främst i att det finns en större andel utrikes födda med en förgymnasial utbildning. För samtliga utrikes födda är andelen med en förgymnasial utbildning 20% och för de som anlände mellan 2006–2017 är andelen 22%. Jämförelsevis har endast 9% av de inrikes födda en förgymnasial utbildning (SCB, 2017). Uppfattningen att utbildningsnivån för utrikes födda sjunkit över tid är också en missuppfattning. Det är alltså tvärtom: även om fler har en förgymnasial utbildning har andelen med en högskoleutbildning ökat mer. Missuppfattningen härstammar sannolikt från att andelen från Syrien med förgymnasial utbildning är relativt hög, 39%, och att denna grupp utgjort en stor andel av invandringen de senaste åren. Det finns inga skäl för att anta att statistiken skiljer sig för Malmös utrikes födda.

Nästa steg är att studera hur sysselsättningsgraden varierar med utbildning. Studerar man sysselsättningsstatistiken i tabell 1⁵ för utrikes födda och inrikes födda med olika utbildningslängd finner man stora skillnader. Man finner också stora skillnader mellan kommuner. Vi börjar med att studera de högskoleutbildade i de sista två kolumnerna i tabell 1. Gapet i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda är högst för högutbildade. För Stockholmsregionen (Botkyrka, Södertälje och Stockholm) finner man ett sysselsättningsgap mellan inrikes födda och utrikes födda med en högskoleutbildning på cirka 13–15%-enheter. För Göteborg är gapet något större, 16%-enheter, och för Malmö och Landskrona är gapet 21%-enheter.

Studerar vi totalstatistiken för samtliga jämförelsekommuner i tabell 1 finner vi att för gruppen med en gymnasial utbildning är sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda 7%-enheter mindre än för de med en högskoleutbildning, dvs. ett gap på cirka 10%-enheter jämfört med ett gap på cirka 17%-enheter. Ett lika stort gap, 10%-enheter, finner vi för de med en förgymnasial utbildning. För Malmös del är gapen mellan inrikes födda och utrikes födda 14%-enheter för gymnasister och 16%-enheter för de med en förgymnasial utbildning.

Det kan även konstateras att för Malmös inrikes födda med en högskoleut-

bildning är sysselsättningsnivån lika hög som för de andra kommunerna, cirka 94%. För inrikes födda med en gymnasie- och en förgymnasial utbildning är sysselsättningsgraden lägre för Malmö än för Stockholmskommunerna, men jämfört med Landskrona är det ingen skillnad och jämfört med Göteborg är skillnaden i sysselsättning liten, cirka 2%-enheter.

Tabell 1. Sysselsättningsgrad och sysselsättningsgap mellan inrikes- och utrikes födda.

	Förgymnasial		Gymnasial		Högskoleutbildning	
	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda
Botkyrka	70%	77%	83%	92%	81%	95%
Sysselsättningsgap		7%		9%		14%
Stockholm	67%	75%	81%	90%	80%	95%
Sysselsättningsgap		8%		9%		15%
Södertälje	75%	81%	85%	93%	81%	93%
Sysselsättningsgap		6%		8%		13%
Malmö	52%	69%	74%	88%	73%	94%
Sysselsättningsgap		16%		14%		21%
Landskrona	56%	69%	77%	88%	72%	93%
Sysselsättningsgap		13%		11%		21%
Göteborg	63%	71%	80%	90%	78%	95%
Sysselsättningsgap		8%		11%		16%
Totalt	64%	74%	80%	90%	77%	94%
Sysselsättningsgap		10%		10%		17%

Not: Sysselsättningen är något högre än den SCB rapporterar. Här klassificeras alla som haft en förvärvsinkomst under året som sysselsatta. SCB baserar sin statistik på AKU (Arbetskraftsundersökningarna) som klassificerar en person som sysselsatt om hen arbetat minst en timme under en referensvecka. För Malmö är sysselsättningen korrigerad för gränspendling. För inrikes födda ingår inte inrikes födda med utrikes bakgrund (så kallade andra generationens invandrare). Totalen är uträknad som ett genomsnitt för jämförelsekommunerna.

Källa: Nordin (2021a).

Således kan vi konstatera att för utrikes födda med en förgymnasial utbildning finns ett stort behov av att öka humankapitalet. Gruppen är stor och har – framförallt för Malmö – en mycket låg sysselsättningsnivå. Även inrikes födda i Malmö med en förgymnasial utbildning har en relativt låg sysselsättningsgrad.

Det visar att problemet inte endast är en fråga om utländsk bakgrund; problemet är mera komplext och beror sannolikt på de strukturella faktorerna som vi belyste i föregående kapitel. Alltså att det finns en brist på lågkvalificerade jobb som matchar med lågutbildades humankapital. Denna brist på lågkvalificerade jobb bidrar sannolikt även till den låga sysselsättningsgraden för utrikes födda med en gymnasial utbildning. En kompletterande förklaring som baseras på inkomstsegregation presenteras i kapitel 6.

Men för utrikes födda med en högskoleutbildning kan inte den låga sysselsättningsgraden förklaras av en låg formell utbildningsnivå eller en brist på lågkvalificerade jobb. Ambitionen måste vara att personer med en högskoleutbildning skall matchas mot företrädesvis högkvalificerade jobb och då bör inte en strukturell brist på enkla servicejobb vara orsaken till att sysselsättningsgraden är låg för utrikes födda med en högskoleutbildning. Snarare behöver högutbildade uppgradera eller komplettera sin formella utbildning för att bli anställningsbara.

En persons humankapital beror emellertid inte endast på personens formella utbildning utan det finns andra viktiga skillnader i humankapital mellan infödda och utrikes födda som bör noteras. Viktigast är avsaknaden av kunskaper i svenska och eventuellt också engelska. Det finns även förklaringar som är kopplade till överförbarheten av utbildning. Vissa utbildningar är inte gångbara i Sverige och för vissa legitimeringsyrken såsom lärare, läkare och taxichaufförer krävs det att utbildningen antingen verifieras eller kompletteras i Sverige.

3.2 Åtgärder som syftar till att göra individen anställningsbar

Utbildningsbehoven skiljer sig såldes mycket åt mellan olika grupper av utrikes födda. Ålder, utbildning, tidigare arbetslivserfarenheter och språkkunskaper varierar och det motiverar en bred och genomtänkt strategi för att uppgradera och komplettera utrikes föddas humankapital. Även för infödda med en förgymnasial utbildning finns det ett behov att öka anställningsbarheten genom humankapitalinvesteringar. Hur ser strategin ut idag och vad tycks fungera?

Insatser i unga år

Inledningsvis kommer många utrikes födda till Sverige i skolåldern och för

dessa är det viktigast att de inte halkar efter redan i unga år. Även för inrikes födda med utrikes födda föräldrar (så kallade andra generationens invandrare) och inrikes födda med lågutbildade föräldrar är det viktigt att skolan är jämlik och fokuserar på skillnader som uppkommer tidigt under ett barns uppväxt.

James Heckmans forskning⁶ visar att insatser bör sättas in på ett tidigt stadium för att utjämna skillnader mellan grupper. För utrikes födda som kommer till Sverige i skolåldern eller till och med innan skolåldern bör stöd därför sättas in tidigt under skolåldern eller ännu hellre i förskolan. För elever som riskerar att inte nå gymnasiebehörighet följer det att insatser under den senare delen av högstadiet har mindre chans att vara lyckade än tidigare insatser. Ur detta följer det även att det är ett stort problem om utrikes födda barn inte går i förskolan för detta kan leda till att de kommer efter inrikes födda barn redan under förskoleåldern. Slutsatsen är att insatser i skolan och förskolan i allmänhet är de mest effektiva åtgärderna för att minska skillnader som uppkommer på arbetsmarknaden i vuxen ålder. Resonemanget är även relevant för inrikes födda med utrikes födda föräldrar och barn med lågutbildade föräldrar.

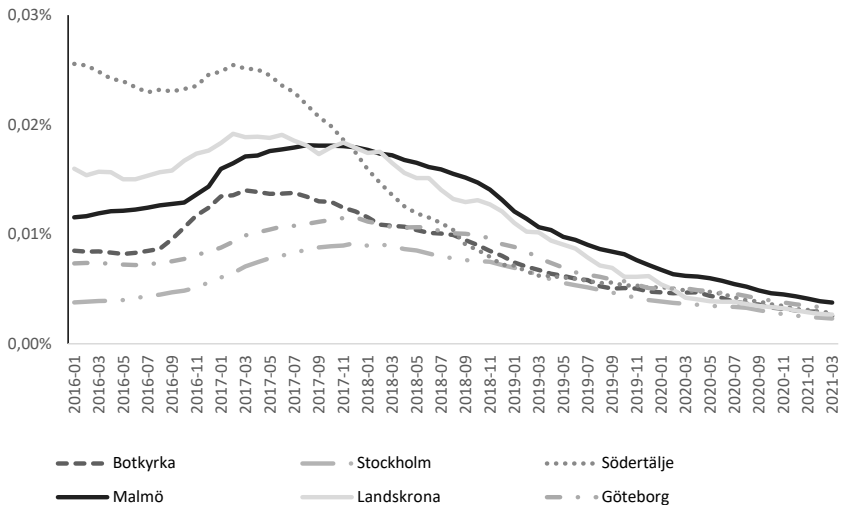
Insatser i vuxen ålder

Vi har konstaterat att en stor andel av de utrikes födda har en förgymnasial utbildning. Av detta följer inte nödvändigtvis att utrikes födda bör höja sin formella utbildning; för vuxna kan det vara mera effektivt med riktad utbildning som höjer individens humankapital i bred bemärkelse utan att för den skull höja den formella utbildningsnivån. Arbetsmarknadsinsatser jobbar ofta utefter denna förutsättning.

Etableringsprogrammet

För etableringsprogrammet som avser att hjälpa nyanlända till jobb är kombinationen och samordningen av insatser viktig. Etableringsprogrammet är omfattande och innehåller en mängd olika insatser. Arbetsförmedlingen och kommunerna ansvarar för olika insatser. SFI och samhällsorientering organiseras av kommunerna. Arbetsförmedlingen ansvarar för förberedande- och orienterande utbildningar (FUB), praktik, arbetsmarknadsutbildning och löne- subventionerade anställningar. Trots att insatspaketet är stort inom etableringsprogrammet tycks en stor del av de nyanlända fastna i insatser av förberedande

karaktär: få tar del av arbetsmarknadsrelaterade insatser såsom arbetsmarknadsutbildning och subventionerad anställning. (Andersson Joona, 2020).



Figur 3. Andel i etableringsprogrammet som av andel av den totala befolkningen i arbetsför ålder (20–64). 2016–2021.

I figur 3 visas andelen i etableringsprogrammet som andel av den totala befolkningen i arbetsför ålder (20–64). För det första ser man att den stora flyktmigrationen till Sverige 2015–2016 ökade andelen i etableringsprogrammet ett-två år senare: under 2017 och 2018 var andelen hög för att därefter minska från och med 2019. Nergången beror på att man bara kan delta i etableringsprogrammet i 24 månader och därför har migrationen som begränsats kraftigt efter 2015 medfört att inflödet minskat. För Södertälje med en stor syriansk befolkning sedan tidigare var andelen hög redan 2016. Sedan i mitten av 2018 har Malmö haft den högsta andelen i etableringsprogrammet men skillnaden är liten jämfört med jämförelsekommunerna. Viktigt att konstatera är att som andel av arbetskraften är deltagarna i etableringsprogrammet mycket låg, cirka 0,1 promille vilket motsvarar 1 per 10 000 av befolkningen i arbetsför ålder. Från detta kan man dra slutsatsen att de senaste årens migrationsström har en liten påverkan på arbetslösheten och att för Malmös del är ökningen i arbetslös-

het under de senaste åren inte orsakad av migration. Med hjälp av Arbetsförmedlingens data kan vi i viss mån göra en uppdelning på aktivitet och då ser vi för Malmö att andelen som deltagar i SFI och lönesubventionerade anställningar är liten, 35% och 8%. För jämförelsekommunerna är andelarna 41% och 10%. Väldigt få deltar även i samhällsorienterad verksamhet i Malmö, cirka 0,4%, jämfört med cirka 4% för de andra kommunerna.

Men tycks etableringsprogrammet fungera för att få nyanlända i arbete? Tidigare forskning visar på relativt små effekter av programmet på individens chans till jobb (Andersson Joona m.fl., 2017) och ineffektivitetsproblem (Riksrevisionen, 2014). Framförallt fanns det stora problem med etableringslotsarna som främst ägnade sig åt socialt stöd och mindre åt arbetsmarknadsinsatser (Sibbmark m.fl, 2016). Men för ett nytt ambitiöst upplägg av etableringsprogrammet som riktats mot nyanlända flyktingar i Göteborg tycks utfallet vara bättre (Dahlberg m.f., 2020). För slumpmässigt utvalda personer som påbörjade insatsen 2017 finner man att programmet ökar sysselsättningen med i genomsnitt 15%-enheter jämfört med personer som inte deltagit i programmet. Insatserna är inte nya utan de är en del av det ordinarie etableringsprogrammet: intensiv språkundervisning, arbetspraktik med handledare och matchning till en arbetsplats. Det nya är i) intensiteten i aktiviteten, ii) att det finns en tydlig röd tråd av aktiviteter som hela tiden för personen framåt, iii) att arbetsgivare är involverade i utformningen av insatserna, och iv) att det finns ett tydligt slutmål för deltagarna.

Göteborgsprojektet är en del av *Jobbspåret* som anordnas i ett flertal kommuner och som Malmö infört från och med 2018. Delegationen för Unga och Nyanlända till Arbete (DUA) uppmantrar till lokala jobbspår och hjälper kommuner och Arbetsförmedlingen att samordna sina insatser. Jobbspåret i Göteborg är ett av de första och det enda där utfallet av jobbspåret utvärderats kvantitativt. Det finns skillnader i utformningen av de lokala jobbspåren vilket betyder att man inte kan förutsätta att Malmös jobbspår lyckas lika bra som Göteborgs. I DUA:s enkäter framgår att det är viktigt att ett riktigt jobb väntar efter programmet. I Malmö är arbetsgivare med på ett tidigt stadiet i processen, vilket är bra. Även om arbetsgivarna inte är förpliktade att anställa deltagarna i jobbspåret är det viktigt att en stor andel övergår i anställning för att Malmös jobbspår skall uppnå ett minst lika bra resultat som Göteborgs.

Aktiva arbetsmarknadsåtgärder

För den generella arbetsmarknadspolitiken som inte enbart riktar sig mot nyanlända menar IFAU⁷ att lönesubventioner (anställningsstöd och nystartsjobb) har störst effekt att få arbetssökande i arbete. En relativt ny metaanalys av Levy Yeyati m.fl. (2019) som sammanfattar över 100 randomiserade studier stödjer IFAU:s slutsats att lönesubventioner har störst effekt på både inkomster och sysselsättning. Dock medför lönesubventioner också stora, så kallade, undanträngningseffekter som innebär att en del anställningar kommit till stånd även utan subvention, dvs att man ”tränger” bort andra anställningar. Men även om lönesubventioner inte endast skapar nya jobb kan de vara motiverade utifrån att de erbjuder en väg in på arbetsmarknaden för personer som står långt från arbetsmarknaden. Levy Yeyati m.fl. (2019) finner även att stöd till småföretag och egenföretagare, och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning har positiva effekter på inkomster och sysselsättning. För Sverige tycks yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning vara bättre än andra utbildningar, särskilt för lågutbildade från utomnordiska länder (De Luna m.fl., 2008).

Extratjänster är en form av lönesubvention som anställer personer som står långt från arbetsmarknaden. Malmö stads ambition är att extratjänster ska användas för stadens grönyteskötsel. Grönyteskötseln har tidigare upphandlats och sköts av privata företag men kommunen har nyligen beslutat att grönyteskötseln ska ske i egen regi.

Det är dock inte extratjänsterna som skall ersätta jobben i de privata företagen utan extratjänsterna skall komplettera det löpande underhållet av stadens parker och grönytor. Man kan därför inte prata om undanträngningseffekter i vanlig bemärkelse där subventionerade anställningar ersätter privata jobb. I Malmös fall medför övergången från privat till offentligt utförande en förflyttning av reguljära jobb från privat till offentlig sektor.

Men att gå från privat till offentligt utförande kan fortfarande innebära en kostnad för samhället. Även om finansieringen är offentlig oavsett om grönyteskötseln sker i privat eller offentlig regi kan man tänka sig att de privata företagen är mera effektiva och grönyteskötsel blir dyrare vid offentligt utförande. Huruvida privat utförande skulle vara billigare är dock oklart. Någon studie som utvärderar privat och offentlig grönyteskötsel tycks inte finnas. En annan viktig aspekt är vem som utgör arbetskraften i de privata företagen. Sysselsätt-

ningen i de privata företagen består till stor andel av arbetskraftsinvandrare⁸ vilket betyder att de nya offentliga anställningarna inte främst ersätter svensk arbetskraft i privata företag. Bytet av huvudman innebär därför främst en minskning av arbetskraftsmigrationen från EU och icke-EU länder.

Extratjänsterna ger därför inte undanträngningseffekter så länge som tjänsterna kompletterar de reguljära offentliga anställningarna inom grönyteskötsel. Det som istället bör avgöra om extratjänsterna inom grönyteskötsel skall rekommenderas är huruvida de leder till varaktiga anställningar. Det finns en risk att långtidsarbetslösa kvalifikationer matchar dåligt med färdigheterna som krävs för grönyteskötsel och i så fall finns det en stor risk att anställningarna inte blir varaktiga. Forskning visar att jobbmatchningen fungerar sämre för oerfarna och arbetslösa och att detta ofta leder till korta anställningar och dålig lönetillväxt (Fredriksson m.fl., 2018). En utvärdering av extratjänsternas varaktighet är därför att rekommendera.

Tabell 2. Andel av de icke-sysselsatta i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsinsatser, 2019.

	Botkyrka	Stockholm	Södertälje	Malmö	Landskrona	Göteborg
Stöd och Matchning STOM	5,1%	6,1%	7,7%	10,4%	8,5%	6,8%
Nystartsjobb	4,2%	2,1%	6,5%	5,0%	5,6%	3,2%
Anställningsstöd	2,0%	0,9%	1,6%	1,6%	2,6%	1,2%
– varav extratjänster	0,9%	0,5%	0,9%	0,8%	1,3%	0,5%
Förberedande insatser	1,0%	0,8%	1,0%	2,1%	3,5%	1,6%
Särskilda insatser (funktionsnedsatta)	3,7%	3,1%	5,8%	5,0%	6,1%	5,4%
Stöd till start av näringsverksamhet	0,1%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%
Jobb och utvecklingsgarantin	15,5%	7,2%	18,6%	16,4%	17,2%	8,1%
Jobbgarantin för ungdomar	5,8%	2,9%	7,7%	9,7%	7,9%	2,8%
Arbetsmarknadsutbildning	0,4%	0,3%	0,5%	0,9%	0,6%	0,4%

Källa: Egna beräkningar utifrån arbetsförmedlingens deltagandestatistik och SCB befolknings- och sysselsättningsstatistik.

Tabell 2 visar andelen som deltar i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsinsatser av samtliga icke-sysselsatt för året 2019⁹. Statistiken visas separat för Malmö och våra jämförelsekommuner. En hög andel deltar i *Stöd och Matchning* (STOM) i Malmö, 10,4% (som vi återkommer till i nästa kapitel). För jämförelsekommunerna är andelen cirka 5–8%. Malmö har också en mycket hög andel i *Jobbgarantin för ungdomar*, 9,7% (relaterat till icke-sysselsatta i åldern 20–24). Jämfört

med de andra storstäderna har Malmö också en stor andel i *Jobb och utvecklingsgarantin*, 16,4%, jämfört med cirka 7–8% för Göteborg och Stockholm. Ingen åtgärd har en uppenbart låg andel deltagare för Malmö. Det finns få i *Yrkesintroduktionsanställningar* i riket och för Malmö (knappt 500 i riket och endast cirka 6 personer i Malmö). Även om Arbetsförmedlingen organiserar andra yrkesinriktade åtgärder (exempelvis yrkesinriktade moduler som skall uppmuntra till yrkesutbildning) är det problematiskt att omfattningen på yrkesintroduktionsanställningarna är liten. Slutligen, med vetskap om att lönesubventioner, här *Nystartsjobb* och *Anställningsstöd*, är den åtgärden som tycks fungera bäst kan man fråga sig om andelen borde vara högre: tillsammans 6,6% för Malmö.

Arbetslösa med ekonomiskt bistånd

En annan metaanalys (Escudero, 2018) framhåller att effekterna av arbetsmarknadspolitik är större för utsatta och lågkvalificerade grupper. Det är en viktig slutsats för arbetslösa med ekonomiskt bistånd utgör en stor grupp av de arbetslösa i Sverige: cirka 20–25%. De står synnerligen långt från arbetsmarknaden och även efter 600 dagar efter inskrivning vid Arbetsförmedlingen har 70% fortfarande inte fått ett arbete. För personer med A-kassa är det endast 25% som inte fått ett arbete efter 600 dagar (Mörk och Liljeborg 2011). Vem som ansvarar för gruppen är delvis oklart vilket innebär en försvarande omständighet när det kommer till samordning av insatser. Staten bör stå för arbetsmarknadspolitik medan socialpolitiken är kommunernas ansvar. En kartläggning visar att arbetslösa med ekonomiskt bistånd deltar i hög utsträckning i kommunala arbetsmarknadsinsatser (Forslund m.fl., 2019) vilka oftast består av jobbsökaraktiviteter, praktik och kommunala arbetsmarknadsanställningar. För gruppen med ekonomiskt bistånd är den kommunala arbetsmarknadspolitik därför mycket viktig och oklara direktiv och brist på samordning av arbetsmarknadspolitik mellan stat och kommun kan medföra att gruppen hamnar ”mellan stolarna” (SOU, 2019:3). För Malmö, med en mycket stor andel av befolkningen med ekonomiskt bistånd, är det därför avgörande att rollfördelningen mellan stat och kommun är tydlig och att arbetsmarknadspolitik organiseras på ett sådant sätt att samordning och koordinering av politiken underlättas. En eventuell privatisering av arbetsmarknadspolitik som diskuteras i nästa kapitel riskerar att försvåra detta.

Enligt svensk forskning tycks arbetslösa med ekonomiskt bistånd påverkas av samma åtgärder som andra arbetssökande: lönesubventioner, arbetsgivarinriktat matchningsarbete och förmedlingsinsatser, och yrkesinriktade utbildningar (Lundin, 2018). Att sänka ersättningsnivåerna som Moderaterna föreslår i sin nya jobbpolitik påverkar inte sannolikheten att finna en anställning för arbetslösa med ekonomiskt bistånd. Detta fördjupar vi oss i kapitel 5.

Malmökraften

Malmökraften är ett FINSAM projekt (Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser) som riktar sig mot personer med rehabiliteringsbehov och där kommunen samarbetar med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och primärvården i regionen. Syftet är att minska långtidsarbetslösheten och målet är att 2500 Malmöbor skall gå vidare till jobb eller studier. Verksamheten har inte utvärderats kvantitativt och därför är det mycket svårt att avgöra om insatsen är framgångsrik. Insatsen ligger också delvis utanför rapportens fokus. Rapporten har en bred ansats men vi väljer att inte fördjupa oss i sysselsättning som beror på sjukskrivning och funktionsnedsättning; komplexa frågor som berör andra frågor än vad som analyseras i rapporten.

Spelar det någon roll vem som utför arbetsmarknadspolitiken?

Kapitlet börjar med att beskriva hur arbetsmarknadspolitiken förändrats sedan Alliansen inledde privatiseringen av arbetsmarknadspolitiken. Därefter beskriver vi vad forskningen har att säga om privat och offentlig arbetsmarknadspolitik. För att bättre förstå de framtida utmaningarna med privat arbetsmarknadspolitik beskrivs det nya matchningsinstrumentet *Kundval Rusta och Matcha* (KROM). Avslutningsvis diskuteras kommunal arbetsmarknadspolitik, hur KROM kan komma att påverka den kommunala arbetsmarknadspolitiken och, specifikt, hur detta påverkar Malmös arbetsmarknadssituation.

4.1 Arbetsmarknadspolitikens förändring sedan 2006

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens uppdrag har förändrats de senaste 15 åren. En omfattande förändring av verksamheten är att fristående utförare av arbetsmarknadsåtgärder har blivit allt vanligare. Förekomsten av fristående utförare accelererade med Alliansens politik som inrättade jobbcoacher och etableringslotsar. Etableringslotsarna riktade sig mot nyanlända och hade ett bredare uppdrag än jobbcoacherna. Lotsarnas uppdrag var att stödja nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. År 2009 upphandlades 952 externa coachföretag som stod för cirka 65–70% av jobbcoachningen mellan 2010–2012.

Jobbcoacherna och etableringslotsarna ingick i fas I och fas II av Allian-

sens jobb och utvecklingsgaranti som bestod av tre faser. I fas III erbjöds den arbetssökande en samhällsnyttig aktivitet som inte konkurrerade med ordinarie jobb. Efter 2014 övergick fas I och fas II i den nya tjänsten *Stöd och Matchning* (STOM). Fas III döptes om till *Sysselsättningsfasen* som från och med 2016 övergick i *Extratjänster* inom välfärden.

Parallellt har Arbetsförmedlingen sedan 2014 arbetat med att bli mer tillgänglig och en viktig del i förnyelsearbete har varit att utveckla digitala tjänster så att arbetssökande kan söka jobb på egen hand¹⁰. Resurserna och den personliga förmedlingen riktas därför mot de som står långt från arbetsmarknaden. Med ett matchningsinstrument väljer Arbetsförmedlingen ut vem som får extra stöd i form av STOM av en fristående utförare. Den utvalda väljer därefter på egen hand en fristående utförare. De fristående utförarna upphandlas genom lagen om valfrihetssystem LOV (2008:962) vilket innebär att alla utförare som uppfyller grundläggande krav släpps in i systemet och att Arbetsförmedlingen inte kan välja de bästa utförarna.

2017 fanns det 200 fristående utförare som erbjöd tjänsten STOM och totalt fanns det 308 fristående utförare som levererade tjänster inom arbetsmarknadspolitiken. Av dessa var 270 privata företag och 38 offentliga utförare (främst folkhögskolor och de statliga bolagen Lernia och Samhall). De privata företagen stod 2017 för 45% av den aktiva arbetsmarknadspolitiken, de offentliga utförarna 13% och Arbetsförmedlingen stod för 42% av den aktiva arbetsmarknadspolitiken (SOU, 2019:3).

I enlighet med Januariavtalets punkt 18 skall arbetsmarknadspolitiken reformeras ytterligare. Målsättningen är att de fristående utförarna skall vara de huvudsakliga leverantörerna av arbetsmarknadsåtgärder och att Arbetsförmedlingen främst skall ha ett myndighetsansvar. Även om reformen skjutits upp till 2022 har Arbetsförmedlingen påbörjat förändringsarbetet och utvecklat en ny matchningstjänst *Kundval Rusta och Matcha* (KROM) som har testats i 32 pilotkommuner. Även om Januaripartierna kommit överens om att KROM skall upphandlas genom LOU har piloten upphandlats med LOV, vilket betyder att tillskillnad från piloten ger LOU Arbetsförmedlingen rätt att välja de bästa utförarna. För både STOM och KROM utgår ersättning efter prestation. Skillnaderna mellan STOM och KROM ligger främst i att de fristående utförarna har större möjligheter att designa egna insatser inom rådande regelverk, att ersätt-

ningen i större omfattning är resultatbaserad och att de fristående utförarnas uppdrag sträcker sig över 12 och inte 6 månader som i STOM (Benmarker m.fl, 2021). Arbetsförmedlingen avser även att målgruppen för KROM skall vara bredare än för tjänsten STOM (SOU, 2020:41)

4.2 Fristående och offentlig arbetsmarknadspolitik

När man jämför fristående och offentliga utförare av arbetsmarknadspolitik är man främst intresserad av att veta om fristående utförarna är bättre på att få arbetslösa i arbete än offentliga utförare. En annan viktig fråga är om arbetsförmedling i fristående regi kan göras till lägre kostnad, eller om fristående arbetsförmedling rentav är dyrare. Ett problem med fristående utförande är att ersättningen alltid riskerar att skapa incitament som snedvrider de fristående utförarnas insatser. Framförallt riskerar fristående utförare att ägna sig åt "cream skimming" där insatserna riktas mot arbetslösa som är lätta, eller relativt lätta, att få i arbete. En annan risk är att man "parkerar" arbetssökande, dvs. mottager ersättning utan att man förser de arbetssökande med assistans. Fördelen med privatisering antas vara att fristående utförande är mera innovativa och kan förmedla arbete mera effektivt, dvs. till ett lägre pris. Fristående utförare förväntas också ha ett större nätverk än Arbetsförmedlingen vilket ökar chanserna att man kan finna en lämplig anställning åt den arbetssökande.

Ofta hänvisar man till Australien när det diskuteras fristående jobbförmedling. Men det australiska systemet är också det mest extrema och långtgående systemet där all jobbförmedling är kontrakterad (Crépon, 2018). För länder som har genomfört omfattande förändringar i fristående riktning: Australien, men även Storbritannien och Nederländerna, finns det få tillförlitliga utvärderingar. Därav baseras kunskapen om privat arbetsförmedling främst av mindre omfattande förändringar. Meningarna går isär om huruvida det australienska systemet fungerar bra eller inte: men utan rigorös utvärdering är det oklokt att använda ett långtgående system som förebild.

Forskningen visar att fristående och offentliga utförares påverkan på olika arbetsmarknadsutfall är liten. Ett flertal olika forskningsöversikter kommer fram till samma slutsats (se bland annat Lundin, 2011, Crépon, 2018, och

SOU:2019:3). Fristående utförare tycks inte heller ha lägre kostnader än offentliga utförare: snarare tycks kostnaderna vara högre. Cream skimming och parering av arbetssökande förekommer men det är svårt att uppskatta hur dessa beteende påverkar arbetsmarknadsutfallet (Crépon, 2018).

För Sverige visar forskning att jobbcoacherna inte ökade chanserna till jobb och det fanns inga skillnader mellan Arbetsförmedlingens egna jobbcoacher och externa jobbcoacher (Liljenberg m.fl., 2012). Enligt Riksrevisionen (2014) fungerade inte etableringslotsarna och därför avskaffades de 2015.

4.3 Kundval Rusta och Matcha (KROM)

KROM är tänkt att ersätta STOM. Det är därför viktigt att förstå hur KROM fungerar och vad för slags hinder och möjligheter införandet av KROM kan ha på Malmös kommunala arbetsmarknadspolitik. Beskrivningen av KROM är baserat på IFAU:s analys av piloten av KROM (Bennmarker m.fl., 2021).

Arbetsförmedlingen använder ett profileringsverktyg för att välja ut de som skall få KROM av en fristående utförare. De som står nära arbetsmarknaden och bedöms kunna hitta ett arbete på egen hand och de som står långs från arbetsmarknaden skall inte anvisas till KROM. Ersättningen till den fristående utföraren betalas ut som en grundersättning, en resultatbaserad ersättning och en snabbhetspremie. Ersättningen är även differentierad utifrån tre nivåer som beror på hur långt från arbetsmarknaden individen befinner sig (givet att individen kvalificerats sig för KROM). För gruppen som står långs från arbetsmarknaden är grundersättningen 64% högre och den resultatbaserade ersättningen 87% högre än för gruppen som står närmst arbetsmarknaden.

IFAU finner att det finns en rad problem med den nuvarande utformningen av KROM. För det första anvisar profileringsverktyget i alltför hög utsträckning KROM till personer som är långtidsarbetslösa och står mycket långt från arbetsmarknaden. Handledare hos de fristående utförarna stödjer denna beskrivning och ifrågasätter även om vissa deltagare är lämpliga för KROM. Ett annat problem är att gruppen som står långs från arbetsmarknaden har färre kontakter med sin KROM leverantör än de som står närmre arbetsmarknaden trots att ersättningssystemet är designat för att mer assistans bör utgå till de som har

svårare att finna ett arbete. Sannolikt beror detta på att insatserna är desamma för de tre nivåerna och att alla erbjuder, i stort sett, samma insatser. Leverantörerna tycks även erbjuda mindre kontakter än vad som är obligatorisk även om leverantörerna menar att de erbjuder den obligatoriska varannan-vecka kontakten. Rörande ersättningen tycks skillnader i uppskattade jobbchanser mellan de tre nivåerna inte motivera de stora skillnaderna i ersättning mellan nivåerna.

Ett profileringsverktyg leder alltid till en viss andel felaktiga placeringar. Fristående utförare kan använda sig av denna missmatch för att designa sin assistans. Då utföraren, genom den personliga kontakten, har mer information om den arbetssökande än profileringsverktyget kan information användas för att utforma en optimal strategi för att maximera vinsten. Genom att prioritera arbetssökande som felaktigt blivit placerade i en för hög ersättningsgrupp i förhållande till sina jobbchanser och minimera assistansen till arbetssökande som felaktigt blivit placerade i en för låg ersättningsgrupp kan företaget maximera avkastningen på assistansen. En sådan strategi kommer dock inte ge ett bättre utfall än en välanpassad assistans som uteslutande baseras på personens behov.

4.4 Kommunal arbetsmarknadspolitik och effekten av utökad privatisering

Till skillnad från den statliga arbetsmarknadspolitiska verksamheten spänner kommunal arbetsmarknadspolitik över ett flertal politikområden: socialpolitik, utbildningspolitik, integrationspolitik och näringspolitik. Viktiga insatser som att erbjuda kommunal vuxenutbildning (komvux) och samhällsorientering för nyanlända ligger på kommunen. Kommunen ansvarar även för att ungdomar under 20 år som inte påbörjat eller fullföljt en gymnasieutbildning aktiveras.

Som tidigare påpekats är ansvarsfördelningen av arbetsförmedlingen mellan kommun och stat otydlig och denna otydlighet förstärks av att fristående utförare står för en allt större andel av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt har de kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärderna enligt SOU 2017:82 (s.19) ökat i en sådan omfattning att man kan "tala om två parallella arbetsmarknadspolitiska system". Därför är det av stor vikt att diskutera hur den framtida organisationsförändringen med allt fler fristående utförare samspelar med ett större inslag av kommunal arbetsförmedlingen.

Reformeringen av arbetsmarknadspolitiken verkar redan skapa problem. Framförallt tycker en majoritet av kommunerna att de senaste årens omstrukturering har inneburit en för liten närvaro av Arbetsförmedlingen (SOU, 2020:41). Delegationen för unga och nyanlända till arbete (DUA) rapporterar också att samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna försämrats 2019 (DUA, 2019).

Vidare har kommunerna sedan länge uppgett att Arbetsförmedlingen inte gör tillräckligt för arbetslösa med ekonomiskt bistånd (Lundin, 2008). Kommunens ansvar för arbetslösa med ekonomiskt bistånd är redan stort men bristen på assistans från Arbetsförmedlingen medför att en del kommuner efterfrågar antingen ett helhetsansvar eller ett samordnande arbetsmarknadspolitiskt ansvar för gruppen. Mer samverkan rörande arbetslösa med ekonomiskt bistånd uppmantras även av SKR: SKR menar att kommunerna har stor kunskap som bör tas tillvara av Arbetsförmedlingen (SOU, 2020:41).

Utifrån denna bakgrund har regeringen tillsatt en offentlig utredning (SOU, 2020:41) som haft som uppgift att klargöra kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken. Framförallt har man utrett om det är rättsligt tillåtet att kommuner är leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser. Utredningen har kommit fram till att det inte finns några rättsliga hinder för att kommuner är leverantörer av arbetsmarknadspolitiska insatser enligt LOV och LOU. När det finns ett specifikt behov bör Arbetsförmedlingen även kunna vända sig direkt till en kommun, utan konkurrens. Men samtidigt behöver kommunernas befogenheter tydliggöras och vid konkurrens regleras. Bland annat skall det krävas affärsmässighet och särredovisning.

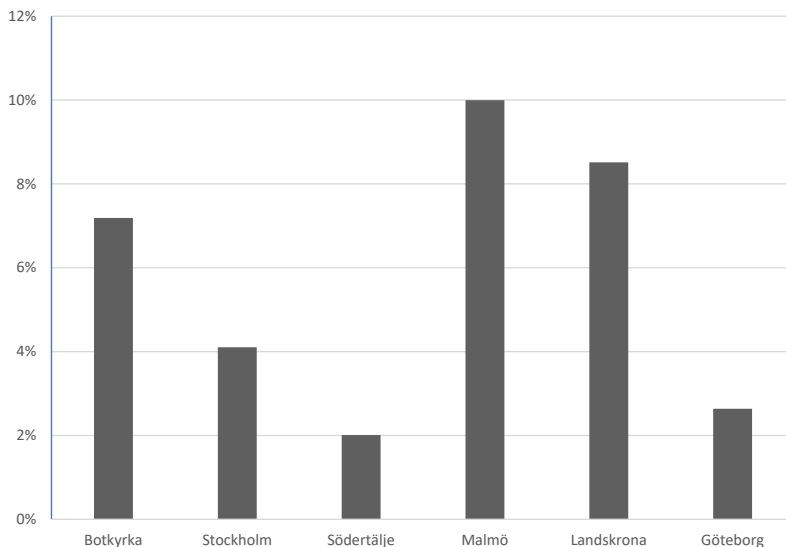
Utredningens slutsatser har fått kritik från Almega (Arbetsgivar- och branschorganisation för tjänsteföretag). Almega menar att även om det saknas rättsliga hinder för att kommuner är leverantörer så är det inte samhällsekonomiskt motiverat (Almega, 2020). Almega hänvisar till att kommuner har konkurrensfördelar jämfört med privata företag och om privata företag inte tillåts nå stora volymer kan de inte genom innovation och specialisering förbättra sin matchningseffektivitet. Moderaterna och Centern i Malmö har i ett särskilt yttrande till Malmö kommunstyrelses remissvar till utredningen även lyft att de ser risker ”att småskaliga, fristående och lokala aktörer trängs undan av stora och resursstarka kommuner”.

Argumenten ovan har dock inte förbigåtts i utredningen. I en konsekvensanalys av marknadseffekten av ett större ansvar för kommunerna diskuteras de privata utförarnas möjligheter att konkurrera på marknaden för arbetsmarknadsåtgärder. Utredningen antar att kommunerna har särskilda fördelar som fristående utförare inte kan dra nytta av: de kan inte gå i konkurs och de kan dra fördel av sina samhällsfunktioner. De arbetssökande kan även prioritera kommunen om den arbetssökande redan har en etablerad kontakt med, exempelvis, socialförvaltningen i kommunen.

Huruvida konkurrensfördelarna medför att kommunal arbetsmarknadspolitik är negativt ur ett samhällsperspektiv besvaras inte av utredningen, sannolikt för att det ligger utanför utredningens uppdrag. Men utifrån forskningssammanställningen om offentlig och privat arbetsmarknadspolitik finns det inget stöd för att större volymer medför att privata utförare utvecklas till att bli mer effektiva än offentlig utförare. Almegas kritik tycks sålunda inte basera sig på forskningen om privata utförare och argumentet att det finns en samhällskostnad av att tillåta kommunen vara en leverantör enligt LOV eller LOU finns det därmed inget stöd för. Inte heller kan det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv motiveras att småskaliga aktörer bör prioriteras. Moderaterna och Centern i Malmö har rätt i att lokal kännedom om näringslivet är positivt men att anta att småskaliga privata utförare har större lokal kännedom om näringslivet än kommunen finns det inget stöd för.

Ur ett bredare företagsperspektiv är det snarare positivt med kommunal arbetsmarknadspolitik. SOU utredningen noterar att kommunen sannolikt har större incitament än Arbetsförmedlingen och fristående utförare att tillgodose det lokala näringslivet med rätt kompetens genom att anordna specifika yrkesutbildningar. Slutligen bör det betonas att det inte är negativt att utförare med bäst förutsättningar genomför en åtgärd: goda förutsättningar bör vara positivt för de arbetssökande och bidra till kostnadseffektivitet.

Figur 4 visar andelen som deltar i kommunala arbetsmarknadsåtgärder av icke-sysselsatt i arbetsförålder (20–64) för året 2019. Malmö har en mycket hög andel som deltar i kommunala arbetsmarknadsåtgärder, 10%. Även Landskrona och Botkyrka har en hög 8,5% och 7,2% men för de andra jämförelsekommunerna är andelen låg, cirka 2–4%. För Malmö är andelen ungefär lika hög som andelen som deltar i STOM, 10,4% (se tabell 2).



Figur 4. Andel som deltar i kommunala arbetsmarknadsåtgärder av icke-sysselsatt i arbetsför ålder (20–64).

Källa: Egna uträkningar baserat på data från Kolada och SCB.

4.5 KROM och Kommunal arbetsmarknadspolitik

Den nya åtgärden KROM har som ambition att placera en hög andel av arbets sökande långt från arbetsmarknaden i KROM. Enligt piloten av KROM är andelen även högre än vad som åsytats. Samtidigt får gruppen mindre assistans än de som står närmre arbetsmarknaden. Detta är märkligt för den resultatbaserade ersättningen är enligt IFAU högre än motiverad för denna grupp, vilket borde motivera mer assistans. Om man antar att dessa problem är bestående och inte något man kommer tillrätta med i en nationell KROM kan utfallet få negativa effekter för gruppen långt från arbetsmarknaden som tidigare främst varit mottagare av kommunal arbetsmarknadspolitik.

Nyligen kom arbetsmarknadsminister Eva Nordmark, tillsammans med samarbetspartierna, med beskedet att regeringen inte kommer underlätta för kommunerna att vara upphandlade matchningsaktörer (Dagens Samhälle, 2021). Däremot kommer regeringen utarbeta förslag som skall stärka förutsätt-

ningarna för samarbeten som grundar sig på överenskommelser. I sådana fall skall det även kunna utgå statlig finansiering av kommunernas insatser. Även efter beskedet är mycket oklart och det är svårt att veta om KROM kommer innebära ett hot mot den kommunala arbetsmarknadspolitiken och om detta kommer drabba arbetssökande långt från arbetsmarknaden. Sannolikt kommer Malmö behöva anpassa samarbetet med Arbetsförmedlingen och även utveckla ett samarbete med fristående utförare.

Utbudspolitik – med syfte att öka individens incitament att arbeta

Den strukturella förklaringen som presenteras i kapitel 2 föreslår att Malmös arbetsmarknadsproblem är ett efterfråge- och matchningsproblem. Humankapitalperspektivet i kapitel 3 beskriver varför, framförallt, utrikes föddas humankapital är lågt och varför detta förstärker de strukturella problemen. Här kommer vi fokusera på utbudspolitik som förklarar arbetslöshet som orsakad av personens egna val. För utbudspolitik är den passiva arbetsmarknadspolitiken i centrum, dvs. ersättningar såsom A-kassa och ekonomiskt bistånd. Alliansens jobbpolitik och Moderaternas nya integrationspolitik motiveras främst utifrån utbudseffekter.

Enligt ekonomisk teori är det ett val att vara sysselsatt. Om den erbjudna lönen är för låg i förhållande till olika ersättningar såsom A-kassa eller ekonomiskt bistånd uppstår trösklar som innebär att individen väljer att inte delta i arbetskraften.

Forskning visar att denna typ av trösklar¹¹ existerar och att höga ersättningssystem kan göra att en del personer väljer att inte arbeta. Arbetsmarknadspolitik som avser att minska trösklarna och öka individens incitament att arbeta brukar kallas utbudspolitik för att politiken har som ambition att påverka individens *utbud* av arbetskraft. Även om man kan ifrågasätta hur vanligt det är att personer påverkas av trösklar som minskar arbetsdeltagande finns det sådana risker. Exempelvis finns det starkt stöd för att en lägre arbetslöshetsförsäkring leder till att en del personer hittar ett arbete snabbare. För gruppen med arbetslöshetsförsäkring som står nära arbetsmarknaden är det rationellt

att inte acceptera första-bästa-jobb. Arbetslöshetsförsäkringen innebär att man har större tålamod att invänta ett arbete som bättre matchar med ens utbildning och färdigheter och därför ger en högre lön. Arbetslöshetsförsäkringen påverkar således inte endast arbetslöshetstiden utan också matchningen mellan den arbetssökandes humankapital och jobbets egenskaper. Det är alltså bra om arbetslöshetsersättningen gör att personer har tålamod att välja en bättre jobbmatch även om detta innebär att arbetslöshetstiden blir något längre.

Men Malmös arbetsmarknadsproblem präglas inte av att arbetslösa nära arbetsmarknaden dröjer med sitt arbetsmarknadsinträde. För Malmös del är trösklar i andra ersättningssystem kombinerat med låga löner ett större problem. Alliansens arbetsmarknadspolitik grundade sig i stor utsträckning på föreställningen att ersättningssystemen varit för generösa relativt nettolönen. Därför valde Alliansen att fokusera på sänkta ersättningar och höjd nettolön genom införandet av jobbskatteavdraget. Men för att denna typ av politik skall vara framgångsrik måste en stor andel av de arbetslösa vara påverkade av tröskeleffekter. I så fall borde Alliansens arbetsmarknadspolitik ha haft en stor effekt på sysselsättningen. Men en effektutvärdering har inte kunnat påvisa några effekter av jobbskatteavdraget (Edmark m.fl., 2012) undantaget för personer över 65 år som tycks välja att arbeta längre (Forslund, 2012). Eventuellt klarade vi den senaste finanskrisen något bättre än om Sverige inte genomfört Alliansens politik. Men vi berör då, på nytt, effekter som påverkar personer nära arbetsmarknaden (som förlorade jobbet i finanskrisen och som relativt snabbt fann ett nytt jobb) och inte effekter som påverkar den mycket stora gruppen utrikes födda som står långt från arbetsmarknaden.

Slutsatsen är att Alliansens arbetsmarknadspolitik hade, i bästa fall, små effekter på sysselsättningen och sannolikt inga effekter på sysselsättningen för grupper långt från arbetsmarknaden. Nu väljer Moderaterna att föreslå åtgärder som påminner om Alliansens tidigare arbetsmarknadspolitik. Framförallt vill Moderaterna använda sig av en jobbprenie som avser att öka incitamenten att arbeta. Jobbprenien riktar sig mot långtidsarbetslösa och innebär en 10%-ig skattefri bonus på inkomster upp till 25 000 kr per månad. Detta vill man kombinera med ett utökat jobbskatteavdrag och ett bidragstak där de samlade ersättningarna aldrig skall vara högre än en fiktiv arbetsinkomst. Jobbprenien är inspirerad av Danmark där en liknande premie infördes 2017 av

regeringen Lars Løkke Rasmussen. För oförsäkrade mottagare av jobbpremien som befinner sig långt från arbetsmarknaden finner en dansk utvärdering ingen effekt på sysselsättningen (Rosholm och Svarer, 2020).¹² Därför har det tvååriga programmet, som avslutades 2019, inte förlängts. En tidigare dansk jobbpremie under 2012–2014 och en nederländsk jobbpremie riktad mot långtidsarbetslösa har inte heller haft någon effekt på sysselsättningen (van der Klaauw och van Ours, 2010; Nielsen Arendt och Kolodziejczyk, 2019). Tidigare har man främst riktat denna typ av jobbpremier mot personer som nyligen blivit arbetslösa och då finner man för USA och Kanada små och kortvariga effekter på sysselsättningen (se exempelvis Milligan och Stabile, 2007, och Moffitt, 2007).

Sålunda, även rörande en jobbpremie visar det sig att utbudspolitik främst påverkar personer som står nära arbetsmarknaden. För personer längre från arbetsmarknaden och framförallt för arbetslösa med ekonomiskt bistånd finns det inget stöd för att politiken påverkar arbetskraftsdeltagandet. Man har även provat att minska trösklarna för personer med ekonomiskt bistånd genom att låta personen få behålla en del av biståndet även efter man börjat arbeta. En forskningsöversikt visar emellertid att åtgärden inte har avsedd effekt men att en avtrappning av biståndet riskerar att öka sannolikheten att *ha* ekonomiskt bistånd (Mörk, 2011). Detta beror på att personen får incitament att först få ekonomiskt bistånd och därefter börja arbeta. På så sätt kan man öka den totala lönen (lön + ekonomiskt bistånd) jämfört med om man går direkt till arbete.

Moderaternas föreslagna bidragstak är även problematiskt. Förvisso kan man anta att det finns en nivå där ersättningarna blir så låga att man tvingar individen att skaffa sig någon typ av försörjning. Men det är osannolikt att detta kommer leda till reguljära jobb utan man riskerar tvinga in individer i den svarta sektorn och i värsta fall i kriminell verksamhet.

Segregation och Malmös två sidor

Avslutningsvis fokuserar vi på segregation för det går inte bortse från att Malmö är en mycket segregerad stad och att detta kan ha effekter på Malmös sysselsättning och arbetslöshet. Enligt Nordin (2021b) bor drygt hälften av Malmös befolkning i områden som kan klassificeras som Sveriges mest invandrantäta områden. Även om Malmö bara innehåller 3,4% av Sveriges befolkning innehåller Malmö en fjärdedel (24,6%) av befolkningen som bor i Sveriges mest invandrantäta områden. Enbart Botkyrka och Södertälje, som är utpräglade förortskommuner, har en större andel invandrantäta områden.

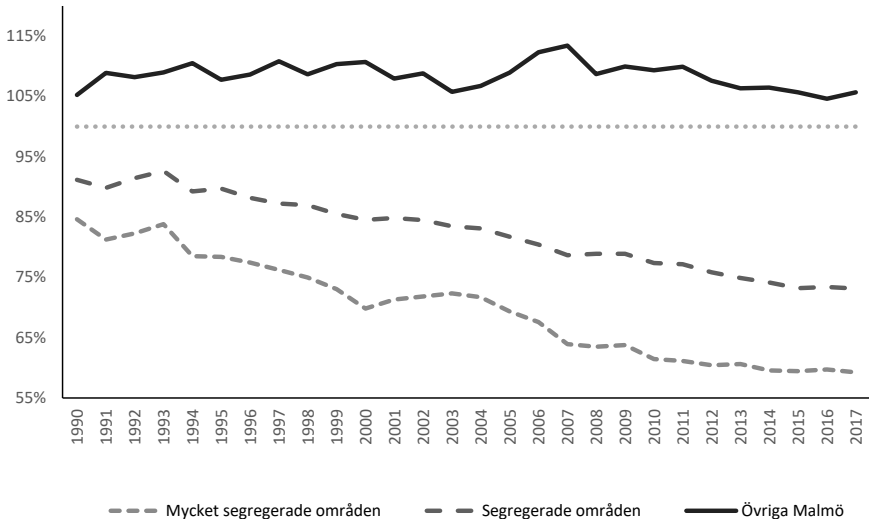
Segregation behöver inte ha negativa effekter om individer med samma livsval och preferenser väljer att bo samlat. Å andra sidan, när etnisk segregation kombineras med socioekonomisk segregation är situation, definitivt, problematisk. Ofta pratar man om negativa områdeseffekter av att bo i segregerade områden som påverkar ungdomars skolresultat och risken att hamna i kriminalitet. Men segregation kan även påverka den segregerade befolkningens möjligheter på arbetsmarknaden. Forskningsfrågan är dock mycket komplex vilket medför att det är mycket svårt att påvisa negativa effekter av segregation på individers arbetsmarknadsutfall¹³. Men syftet med detta kapitel är inte att fördjupa sig i forskningen om områdeseffekter utan snarare lyfta två perspektiv som forskningen inte uppmärksammat tillräckligt: i) att ekonomisk tillväxt i städernas kunskapsstäta områden inte tycks fortplanta sig till de segregerade delarna av staden, och ii) att den lokala köpkraften påverkas negativt av den mycket svaga inkomstutvecklingen i segregerade områden. Men innan vi fördjupar oss i dessa problem inleder vi med att beskriva inkomstutvecklingen för Malmös invandrantäta områden.

6.1 Utvecklingen för Malmös invandratäta områden

Nordin (2021a,b) lokaliserar Sveriges befolkning som bor i Sveriges 15% mest invandratäta områden¹⁴. Denna befolkning delas därefter in i de som bor i de mest 5% mest invandratäta områden och de som bor i Sveriges 5–15% mest invandratäta områden. För denna befolkning visar figur 5 för perioden 1990–2017 hur disponibel inkomst förändrats mot rikssnittet. Malmö invandratäta områden kallar vi *Mycket segregerade områden* (där Sveriges 5% mest etniskt segregerade befolkning bor) och *Segregerade områden* (där Sveriges 5–15% mest etniskt segregerade befolkning bor). Vi visar även disponibel mot rikssnittet för Malmös övriga befolkning. Disponibel inkomst är ett välfärdsått som visar vad en familj har att leva på när alla inkomster är sammanräknade och man drar bort skatter.

Redan 1990 var de disponibla inkomsterna cirka 10–15% lägre i de invandratäta områdena än för riket. Gapet i disponibel inkomst har ökat till cirka 30–40% år 2017. Alltså, för Malmös *Mycket segregerade områden* där 22% av befolkningen bor är de disponibla inkomsterna i genomsnitt 40% lägre än för rikssnittet. För de nästkommande 32%-en av Malmös befolkning som bor i *Segregerade områden* är de disponibla inkomsterna i genomsnitt nästan 30% lägre än rikssnittet. I Nordin (2021a) visas att utvecklingen främst beror på två faktorer: fallande förvärvsinkomster och fallande sociala ersättningar. Sysselsättningen har efter 1990-talskrisen inte fallit i de invandratäta områden, och faktiskt ökat något under 2010–2017 (Nordin 2021a). Men trots att sysselsättningen ökat har förvärvsinkomsterna fortsatt falla i de invandratäta områdena vilket visar att de nya anställningarna är lågbetalda: sannolikt ofta osäkra anställningar och deltidsanställningar.

För Malmös övriga befolkning är de disponibla inkomsterna cirka 10% högre än för rikssnittet¹⁵. Utveckling för de invandratäta områdena tycks inte endast bero på att den etniska segregationen ökar. Även för personer med en svensk bakgrund som bor i segregerade områden försämras den relativa levnadsstandarden kraftigt (Nordin, 2021b). Utvecklingen i Malmös invandratäta områden skiljer sig inte heller från utvecklingen i liknade områden i resten av Sverige. Men Malmö skiljer sig på så sätt att för 2017 är de genomsnittliga disponibla inkomsterna i de invandratäta områdena lägst i Sverige (Nordin, 2021a).



Figur 5. Disponibel inkomst för invandratäta områden och övriga kommunen relativt riksnittet.

Källa: Nordin (2021b).

6.2 Slutsatser rörande den delade staden

Sverige har haft en mycket god tillväxt de senaste 30 åren och för stora delar av Malmö (Övriga Malmö i figur 5) följer man utvecklingen i riket. Men studerar man gapet mellan *Övriga Malmö* och de mest invandratäta områdena av Malmö har gapet växt till 50% för 2017. Detta är en enorm inkomstskillnad som betyder att för Övriga Malmö (där cirka hälften av befolkningen bor) har man, i genomsnitt, mer än en dubbelt så hög disponibel inkomst som för de mest invandratäta områdena (där nästan en fjärdedel av befolkningen bor).

Detta är förstås mycket oroande och det skildrar tydligt de växande skillnaderna inom städer. Generellt visar forskningen att städers utveckling är mycket god: agglomerationseffekter, som beror på att man samlar kunskaper, infrastruktur och kapital, gör att produktiviteten i städer är hög (se exempelvis Glaeser och Gootlieb, 2009). Men trots den goda utvecklingen har städernas segregerade delar inte dragit nytta av utvecklingen. En av de ledande forskarna

om urban ekonomi, Edward Gleaser, visar att produktiviteten varierar inom städer och är mycket högre i täta innerstadsområden (Gleaser m.fl., 2018). Även för Stockholm som upplevt en enorm ökning i tillväxt och disponibla inkomster ser man samma paradoxala utveckling. I Stockholms mest centrala delar där 5% av Sveriges befolkning bor har hög tillväxt inneburit att de disponibla inkomsterna ökat med 35% jämfört med rikssnittet sedan 1990 och att de disponibla inkomsterna är, efter 2015, 50% högre än rikssnittet (Nordin 2020). Men samtidigt har de disponibla inkomsterna fallit med 20% i Stockholm mest invandrartäta områden (Nordin, 2021a). Alltså, inte ens för Sveriges mest dynamiska och ekonomiskt starka områden sprids välståndet till de segregerade delarna av kommunen.

Sålunda, i svenska storstadsområden ser man två parallella processer: stark tillväxt i täta områden och fallande välfärd i segregerade områden. En starkt bidragande orsak är sannolikt den strukturomvandling och jobbpolarisering som vi fokuserat på tidigare. För att överbrygga tillväxtgapet i inkomster mellan stadens olika delar bör politiken inte endast fokusera på tillväxtåtgärder som främjar högproduktiva och högteknologiska sektorer som främst anställer högkvalificerad arbetskraft. Det kan anses vara önskvärt att utarbeta tillväxtstrategier som fördelar välståndet mera jämt inom kommunen. Ekonomisk tillväxt är oftast inte ett självändamål utan en förutsättning för att kunna utveckla kommunen för medborgarna (Fjertorp m.fl., 2013) och en tillväxt som inte fördelas jämt mellan kommunens medborgare riskerar att skapa polarisering och en svag kommunal ekonomi. Skatteuttaget när toppinkomster ökar tillfaller i stor utsträckning staten medan försämrade inkomster för låg- och medelinkomsttagare och lägre sysselsättning drabbar i större utsträckning kommunens ekonomi på grund av lägre kommunala skatteintäkter och ökat ekonomiskt bistånd.

Ett annat problem som få uppmärksammar är inkomstojämlikhetens rumsliga effekt och betydelsen av att låga inkomster samlas inom ett geografiskt område. Detta perspektiv, där de samlade inkomsterna i ett område blir låga, är ett annat perspektiv än när man analyserar effekten av att låginkomsttagare samlas i ett område. När de disponibla inkomsterna, som specifikt mäter ett hushålls konsumtionsmöjligheter, faller (på det sätt som figur 5 visar) innebär det en låg, eller mycket låg, lokal köpkraft som kan ha stora effekter på den lokala ekonomin. Forskning visar att så kallade lokala multiplikatoreffekter kan

vara stora (Chodorow-Reich, 2019; Nakamura och Steinsson 2014; Auerbach m.fl., 2020). En multiplikatoreffekt beskriver hur en initial injektion av pengar fortplantar sig i ekonomin och ger en större total effekt än den initiala stimulansen. På samma sätt ger en minskning av inkomsterna i ett område upphov till större negativa effekter på den lokala ekonomin än endast den initiala minskningen av inkomster. Detta är en aspekt på inkomstsegregation och fattigdom som inte analyserats och lyfts tillräckligt.

Avslutande diskussion om orsaker och åtgärder

Den avslutande diskussionen har som syfte att problematisera kring vad arbetsmarknadspolitiken kan erbjuda, och åstadkomma, för att förbättra Malmös arbetsmarknadssituation, och hur politiken kan behövas kompletteras för att förbättra situationen ytterligare.

Den rådande diskussionen om arbetsmarknadspolitik är i hög grad en diskussion om arbetsmarknadsintegrering av utrikes födda. Integrationsproblem är givetvis en viktig förklaring till att utrikes födda har en låg sysselsättning, och att Malmö har en hög arbetslöshet. Men problemet är komplext och utrikes föddas situation är inte endast ett integrationsproblem, problemet har även har en strukturell förklaring. Förenklat antar en strukturell förklaring att arbetslöshet inte, endast, beror på individens bakgrund och förutsättningar, utan att arbetslöshet även beror på förändringar i efterfråga och ekonomins funktions-sätt. Vi bör alltså inte enbart fokusera på bristande svenskkunskaper och låg utbildning när vi förklarar utrikes föddas svårigheter på arbetsmarknaden. För att åskådliggöra att Malmös situation delvis beror på globala trender jämförs Malmös utveckling med utvecklingen för amerikanska städer. Det kan tyckas avlägset att jämföra med USA men nya perspektiv tenderar att först lyftas av ledande amerikanska forskare som undersöker sitt eget lands erfarenheter. Gemensamt för Malmö och städer i USA är att minoriteter får det allt svårare på arbetsmarknaden.

Utifrån ett integrationsperspektiv hjälper man utrikes födda till arbete med arbetsmarknadspolitik. Arbetsmarknadspolitiken är givetvis viktig men en förbättrad arbetsmarknadspolitik har liten potential att lösa Malmös problem (för

det skulle betyda att dagens politik är mycket ineffektiv vilket den sannolikt inte är). Hade exempelvis samtliga nyanlända i etableringsprogrammet fått ett arbete hade detta endast ökat sysselsättningsgraden med 0,01 procentenheter. Detta visar även att de senaste årens migration inte förklarar de senaste årens förändring av arbetslösheten för Malmö.

Trots brasklappen ovan bör Malmö naturligtvis använda sig av de arbetsmarknadsinsatser som forskningen visat har störst möjligheter att få både utrikes- och inrikes födda i arbete. En optimal sammansättning av effektiva åtgärder kan eventuellt minska Malmös arbetslöshet något. I bästa fall kan man med effektiv arbetsmarknadspolitik sänka arbetslösheten med ett par procentenheter och uppnå samma nivå som andra kommuner med en stor andel utrikes födda: Botkyrka, Södertälje och Landskrona. För att uppnå en större minskning av arbetslösheten, och för att exempelvis minska arbetslösheten med 6%-enheter, till Göteborgs nivå, krävs det bredare åtgärder.

Dessa åtgärder bör delvis rikta sig mot inkomstsegregationen och dess effekter: mycket låga inkomster i invandrantäta områden är ett problem. Fattigdom betraktas oftast vara ett individuellt/hushållsproblem. Ett makroperspektiv som fokuserar på konsekvenserna av den samlade fattigdomen i ett område uppmärksammas sällan. Låga inkomster i ett område fungerar som en form av åtstramningspolitik som dränerar ett område på ekonomisk styrka. Vice versa, ökade inkomster i invandrantäta områden är självförstärkande och bidrar till en starkare lokal ekonomi. Mekanismen är välkänd: när inkomsterna ökar för låginkomsttagare ökar de sina konsumtion mer än höginkomsttagare som sparar i högre utsträckning. På nationell nivå är det vedertaget att motverka en lågkonjunktur med finans- eller penningpolitik, och för utvecklingsländer använder man stimulanser för att förstärka den lokala ekonomin. Men för att bryta en destruktiv utveckling för utanförskapsområden tycks detta synsätt saknas.

Man kan givetvis argumentera för att ett hushålls konsumtion inte, främst, sker lokalt utan att den största andelen av konsumtionen sker utanför närområdet, framförallt sker alltmer konsumtion digitalt. Men även om, endast, en mindre andel av ett hushålls konsumtion sker lokalt kommer ett 50 procentigt gap i disponibel inkomst mellan de mest invandrantäta områdena och övriga Malmö (som rapporten redovisar) skapa stora skillnader i ekonomiska förutsättningar och möjligheter att driva företag.

Rapporten argumenterar för att servicesektorn är viktig för att skapa jobb för lågkvalificerade grupper. Service är ofta en vara som i hög grad konsumeras lokalt och därför är en låg lokal köpkraft ett, särskilt, problem för servicesektorns expansion. Tar man även hänsyn till att ett hushåll spenderar en allt större andel av sina inkomster på servicetjänster när hushållet blir rikare bör högre inkomster i segregerade områden bidra starkt till servicesektorns tillväxt. Sålunda, även små förbättringar av låginkomsttagares inkomster kan, potentiellt, ha stor efterfrågan på den lokala ekonomin och den lokala arbetsmarknaden.

Hur skall man då uppnå högre inkomster i invandrantäta områden? Till skillnad från högern som argumenterar för att lägre sociala ersättningar motverkar fattigdom (genom att fler kommer i arbete) rekommenderar denna rapport högre ersättningar. Men ersättningarnas storlek bestäms främst på nationell nivå och är något som Malmö inte kan påverka. En annan väg är att genom närings- och tillväxtpolitik stimulera ekonomin i svaga områden. Rapporten lyfter att tillväxten i en stads mer centrala höginkomstområden inte nödvändigtvis sprider sig till de ekonomiskt svaga delarna. Detta är inte specifikt för Malmö och för Stockholmsregionen är detta mycket tydligt: även om de disponibla inkomsterna för Stockholm läns mest centrala delar ökat med 35% mot rikssnittet har de disponibla inkomsterna fallit med 20% i Stockholm mest invandrantäta områden. Sålunda, när en mycket stark tillväxt (i Stockholms fall) inte kan lyfta ekonomin i de segregerade områdena är det osannolikt att en allmän tillväxt för Malmö kommer sprida sig till de invandrantäta områdena. Rapporten drar därför slutsatsen att det vore önskvärt att utarbeta tillväxtstrategier som fördelar välståndet mera jämt inom staden.

Man kan alltså ifrågasätta om tillväxtstrategier som främst främjar högteknologiska sektorer (som främst anställer högkvalificerad arbetskraft) genom "trickle-down economics" genererar jobbtillväxt som gynnar befolkningen i de invandrantäta områdena. Malmö bör givetvis sträva efter att attrahera högteknologisk verksamhet men syftet kan inte vara för att öka sysselsättningen. Rapporten visar att för svenskfödda med en högskoleutbildning är sysselsättningsgraden i Malmö redan mycket hög och jämförbar med Stockholm och de andra jämförelsekommunerna. En näringslivspolitik som främst främjar högteknologisk verksamhet riskerar inte komma hela staden till nytta. Det är dock

svårt att besvara vad en socialt hållbar och inkluderades tillväxtstrategi innebär och vad för slags åtgärder som efterlyses.

En grön tillväxtstrategi som förespråkas i EU:s framtidsdokument Europas Gröna Giv är givetvis viktigt att förhålla sig till. Men grön tillväxt riskerar att, på samma sätt som annan högteknologisk tillväxt, gynna högutbildad arbetskraft. Gröna investeringar bör ske för att främja miljön och inte för att förbättra arbetsmarknaden för lågkvalificerad arbetskraft. Hellre bör Malmö fokusera på tillväxt inom serviceyrkena så att sektorn som främst anställer utrikes födda kan öka sin produktivitet.

Rapporten utreder även skillnaderna mellan fristående och offentlig arbetsförmedling. En grundläggande orsak till att det finns små skillnader i effekt mellan privata och offentliga utförare är att åtgärderna i sig har små eller inga effekter på arbetsmarknadsutfall. Många åtgärder är inte effektiva och då spelar det inte någon roll om de är utförda i privat eller offentlig regi. Det är en generell slutsats: det är viktigare att fokusera på vilka åtgärder man använder än om dessa genomförs av fristående eller offentliga utförare. Därför är det olyckligt att fokus ofta hamnar på denna dimension när diskussionen snarare borde röra åtgärder. När man diskuterar åtgärder borde man även vara mera uppmärksam på vad forskningen säger om vilka åtgärder som fungerar för olika grupper. Exempelvis finns det inget, eller litet stöd för att utbudspolitik påverkar jobbchanserna för personer som står långt från arbetsmarknaden. Utbudspolitik är därför dåligt som integreringsstrategi.

Rapporten har valt att inte fokusera på diskriminering som orsak till Malmös arbetsmarknadsproblem. Diskriminering är givetvis ett problem och det påverkar utrikes föddas möjligheter att bli anställda. Rapporten har som främsta syfte att utreda den allmänna arbetsmarknadssituationen och komma med förslag som sänker arbetslösheten och ökar sysselsättningen för Malmö. Diskriminering påverkar individens jobbchanser men det är oklart om det påverkar arbetslöshetsnivån. Även om diskriminering kan leda till att individen lämnar arbetskraften (man förlorar hoppet att kunna finna ett arbete) är denna typ av diskrimineringseffekt på en kommuns sysselsättningsgrad sannolikt liten. Rapporten fokuserar även på skillnader mellan Malmö och jämförelsekommunerna och det finns inga skäl för att diskrimineringen skulle skilja sig åt mellan Malmö och andra delar av landet, varken i fråga om omfattningen eller typ.

Rekommenderade åtgärder

- Stöd barn och ungdomar med svaga skolresultat tidigt: helst i de tidiga skolåren och i förskolan.
- Jobbspåret har god förutsättning att vara en bra åtgärd. Säkra att åtgärden inte skiljer sig från Göteborgs jobbspår som visat sig vara framgångsrikt. Främst är det viktigt att jobbspåret förankras med arbetsgivare och att riktiga jobb väntar i slutändan av programmet.
- Försäkra att deltagare i etableringsprogrammet inte fastnar i insatser av förberedande karaktär, vilket tycks vara vanligt.
- Framförallt lönesubventioner rekommenderas men även stöd till småföretag och egenföretagare, och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning.
- 6,6% av de icke-sysselsatta i Malmö får någon form av lönesubvention. Det är svårt att avgöra om detta är en låg nivå, men med vetskapen om att detta är den mest framgångsrika åtgärden bör ambitioner vara att öka nivån.
- Extratjänster har sannolikt små undanträngningseffekter men anställningarnas varaktighet bör utvärderas.
- Få deltar i Yrkesintroduktionsanställning vilket är ett problem, men det är inte unikt för Malmö.
- För utrikes födda med en hög utbildning bör kommunen hitta samverkansformer med andra myndigheter så att möjligheterna att uppgradera eller komplettera utbildningen förbättras. För legitimeringsyrke såsom lärare, läkare och taxichaufförer krävs det att utbildningen antingen verifieras eller kompletteras i Sverige.

- KROM riskerar att leda till att arbetslösa med ekonomiskt bistånd inte får tillräckligt med stöd. Här rekommenderas det att kommunen utvecklar samverkansmöjligheterna med Arbetsförmedlingen och de fristående utförarna och anpassar kommunens arbetsmarknadspolitik så att den matchar med reformeringens konsekvenser.
- Sänkta ersättningar och Moderaternas jobbpremie har små möjligheter att få fler i arbete. Snarare är låga ersättningar i invandrartäta områden ett problem. Rapporten lyfter att mycket låga inkomster i invandrartäta områden fungerar som en form av åtstramningspolitik som förstärker Malmös arbetsmarknadsproblem. Följden är att det är svårare att på egen hand bryta sig ut fattigdom och sysslolöshet. Malmö bör verka för att de sociala ersättningarna ökar.
- Näringslivspolitikerna bör i större utsträckning ha ett inkluderande perspektiv. Näringspolitik har en tendens att fokusera på högteknologisk tillväxt och glömma att servicesektorn i stor utsträckning är ingången till arbete för utrikes födda. En näringslivspolitik som främjar en expansion av servicesektorn är rapportens viktigaste rekommendationer. Kan expansionen ske i invandrartäta områden är detta en fördel.

REFERENSER

- Acemoglu, D. och Autor, D. (2011). "Skills, Tasks and Technologies: Implications for Employment and Earnings." I Ashenfelter, O och Card, D. (red.) *Handbook of Labor Economics, Vol. 4B*, 1043–1171. Amsterdam: Elsevier B.V.
- Adermon, A. och Gustavsson, M. (2015). "Job Polarization and Task-Biased Technological Change: Evidence from Sweden 1975–2005". *Scandinavian Journal of Economics* 117(3): 878–917.
- Adermon, A. och Hensvik, L. (2020). Gigeekonomin som dörröppnare?. IFAU rapport 2020:22.
- Andersson Joona, P., Wennemo Lanninger, A. och Sundström, M. (2017). "Etableringsreformens effekter på integrationen av nyanlända". *Arbetsmarknad och Arbetsliv* 23(1): 27–45.
- Arbetsförmedlingen (2020). Arbetsmarknadsutsikterna våren 2020. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2020–2021.
- Arbetsförmedlingen (2021). Pressmeddelande: Viss ljusning på arbetsmarknaden – men långtidsarbetslösheten kräver fokus. 28 April 2021.
- Almega (2020). Kommunerna som konkurrent. Om konsekvensanalysen i utredningen (SOU 2020:41).
- Auerbach, A., Gorodnichenko, Y. och Murphy, D. (2020). "Local Fiscal Multipliers and Fiscal Spillovers in the USA". *IMF Economic Review* 68: 195–229.
- Autor, D., Dorn, D. och Hanson, G. (2013). "The China syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States". *American Economic Review* 103(6): 2121–68.
- Autor, D. and Dorn, D. (2013), The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market, *American Economic Review* 103 (5), 1553–1597.
- Autor, D. och Dorn, D. (2013). "The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market", *American Economic Review* 103(5): 1553–1597.
- Autor, D. (2020). "The faltering escalator of economic urban opportunity". The Aspen Institute, Economic strategy group.
- Benmarker, H., Lundin, M., Mörtlund, T., Sibbmark, K., Söderström, M. och Vikström, J. (2021). Krom – erfarenheter från en ny matchningstjänst med fristående leverantörer inom arbetsmarknadspolitiken. IFAU rapport 2021:7.

- Crépon, B. (2018). "Private providers of labor market services: a review of the evidence". I Calmfors, L. och Bergström, A. (red.) *Framtidens arbetsförmedling*, Fores, Stockholm.
- Chodorow-Reich, G. (2019). "Geographic Cross-Sectional Fiscal Spending Multipliers: What Have We Learned?" *American Economic Journal: Economic Policy* 11(2): 1–34.
- Dagens Samhälle (2021). Januaripartierna: Det blir inte lättare för kommuner att delta i AF:s upphandlingar. 26 maj 2021.
- Daunfeldt, S-O., Johansson, D. och Seerar Westerberg, H. (2019). "Which firms provide jobs for unemployed non-Western immigrants?" *The Service Industries Journal* 39: 762-778
- Dahlberg, M., Egebark, J., Vikman, U. och Özcan, G. (2021). "Arbetsmarknadsetablering av nyanlända lågutbildade flyktingar Resultat från en experimentell studie". IFAU rapport 2020:21.
- De Luna, X., Forslund, A. och Liljeberg, L. (2008). Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04, IFAU rapport 2008:1.
- DUA (2019). Årsrapport 2019. Delegationen för unga och nyanlända till arbete.
- Edmark, K., Liang, C-Y., Mörk, E. och Selin, H. (2012). Jobbskatteavdraget. IFAU rapport 2012:12.
- Ek, S., Hammarstedt, M. och Skedinger, P. (2020). "Enkla jobb och kunskaper i svenska – nycklar till integration?". SNS Förlag, Forskningsrapport.
- Eriksson, S., Hensvik, L. och Nordström Skans, O. (2017). Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar. IFAU rapport 2017:5.
- Escudero, V. (2018). "Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison", *IZA Journal of Labor Policy* 7:4.
- Eurostat (2020). Newsrelease. Europe 2020 employment indicators. 64/2020.
- Finanspolitiska rådet (2020). Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2020.
- Fjertorp, J., Mattisson O. och Thomasson, A. (2013). Kommunala tillväxtstrategier. Mobilisering av aktörer och resurser. Nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie 24.
- Forslund, A., Liljeberg, L. och Åslund, O. (2017). Flykting- och anhöriginvandras etablering på den svenska arbetsmarknaden. IFAU rapport 2017:14.
- Forslund, A. (2012). Öppen utfrågning i Riksdagen. 8 maj 2012.

- https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/oppnen-utfragning/jobbskatteavdraget_GZ-C220120508ou1
- Fredriksson, P., Hensvik, L. och Nordström Skans, O. (2018). "Mismatch of talent: evidence on match quality, entry wages, and job mobility". *American economic review* 108: 3303-3338.
- Goos, M., Manning, A. och Salomons, A. (2009). "Job Polarization in Europe". *American Economic Review: Papers and Proceedings* 9: 58-63
- Gustavsson M. (2019). Jobbpolarisering – den empiriska bilden. Bilaga 6 till LU2019
- Glaeser, E. och Gottlieb, J. (2009). "The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States". *Journal of Economic Literature*, 47(4): 983-1028.
- Glaeser, E. och Mare, D. (2001). "Cities and Skills". *Journal of Labor Economics* 19(2): 316-342.
- Glaeser, E., Kominers, S., Luca M. och Naik N. (2018). "Big data and big cities: the promises and limitations of improved measures of urban life". *Economic Inquiry* 56(1): 114-137.
- Glaeser, E. (2020). "Urbanization and Its Discontents". *Eastern Economic Journal* 46: 191-218.
- Cunha, F. Heckman, J. (2007). "The Technology of Skill Formation". *American Economic Review* 97(2): 31-47.
- Levy Yeyati, E., Montané, M. och Sartorio, L. (2019). What Works for Active Labor Market Policies? CID Faculty Working Paper No. 358.
- Liljeberg, L., Martinson, S. och Thelander, J. (2012). Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen. IFAU rapport 2012:24.
- Lundin, M. (2008). "Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken", IFAU Rapport 2008:13.
- Lundin, M. (2011). Marknaden för arbetsmarknadspolitik, IFAU rapport 2011:13.
- Lundin, M. (2018). Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd, IFAU rapport 2018:12.
- Milligan, K. och Stabile, M. (2007). "The Integration of Child Tax Credits and Welfare: Evidence from the National Child Benefit Program". *Journal of Public Economics* 91: 305-326.
- Moffitt, R. (2007). "Welfare reform: the US experience". *Swedish Economic Policy Review* 14: 13-27.
- Mörk, E. och Liljeberg, L. (2011). Fattig, sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun.

- IFAU rapport 2011:17.
- Mörk, E. (2011). Från försörjningsstöd till arbete. IFAU rapport 2011:17.
- Nakamura, E. och Steinsson, J. (2014). "Fiscal Stimulus in a Monetary Union: Evidence from U.S. Regions". *American Economic Review* 104: 753–792.
- Nielsen Arendt, J. och Kolodziejczyk, C. (2019). "The Effects of an Employment Bonus for Long-Term Social Assistance Recipients". *Journal of Labor Research* 40: 412–427
- Nordin, M. (2020). Att leva i land och stad – ett djupare perspektiv på inkomstfördelning. Agrifood Economic Centre rapport 2020:2.
- Nordin, M. (2021a). Polarisering och spatial inkomstjämlighet - skillnader mellan land och stad och inom städer. Kommande Agrifood Economic Centre rapport.
- Nordin, M. (2021b). Inkomster och polarisering på Skåne och Blekinges landsbygd och invandrarstäta områden. Kommande KEFU rapport.
- Remissyttrande Malmö stad (2020). Remissyttrande till "Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna (SOU 2020:41)".
- Riksbanken (2019). Economic Commentaries Technological change and the labour market. Häkkinen Skans, I., No. 2.
- Riksrevisionen (2014). Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?. RiR 2014:14.
- Rosholm, M. och Svarer, M. (2020). Kvantitativ evaluering af jobmpræmieordningerne for langtidsledige 2017–2019. METRICA
- SCB (2017). Utrikes föddas utbildningsbakgrund 2017.
- SOU (2019). Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. Statens offentliga utredningar (SOU), 2019:3.
- SOU (2020). Remissyttrande till "Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna. Statens offentliga utredningar (SOU), 2020:41
- Sibbmark, K. Söderström, M och Åslund, O. (2016). Marknadsmekanismer i teori och praktik – erfarenheter från etableringslotsarna. IFAU rapport 2016:19.
- Sydsvenskan. "Trots pandemin: Fler nya företag och jobb i Skåne förra året". 25 maj 2021.
- Tanaka, V. (2020). Storstadsregionernas arbetsmarknad. Befolk-

ning, sysselsatta och arbetslösa över en konjunkturcykel (2007–2018). Arbetsförmedlingen analys 2020:9.

Vetenskapsrådets (2018). Svensk forskning om segregation – en kartläggning.

NOTER

- 1 Se exempelvis Sydsvenskan den 25 maj 2021 där Björn Ovander, bankchef på Sparbanken Skåne, förklarar Skåne- och Malmös ökade arbetslöshet som en effekt av att jobbskapandet inte hänger med befolkningsökningen.
- 2 Studerar man sysselsättningen för Malmö utan Malmöbor som arbetar i Danmark inkluderade är sysselsättningsutvecklingen mera positiv än om man tar hänsyn till att det är färre svenskar som jobbar i Danmark. Korrigeringen i sysselsättning för gränspendling är baserat på gränspendlingsdata från Öresundsdata-basen. Data finns dock bara fram till 2015. Minskningen i gränspendling efter 2015 har prognosticerats utifrån kommunala skillnader i andelen som inte har några inkomster (inte ens ekonomiskt bistånd) alls och därför sannolikt är gränspendlare
- 3 Vi kommer här fokusera på flykting- och anhöriginvandras integrering på arbetsmarknaden och inte arbetskraftsinvandras integration. Även arbetskraftsinvandrare går igenom någon form av integrationsprocess (för att göra karriär är det, kanske inte nödvändigt men sannolikt, positivt att lära sig språket och hur svensk arbetsmarknad fungerar) men för Malmös arbetsmarknads-situation är denna process av mindre betydelse.
- 4 Aktiv arbetsmarknadspolitik innefattar bland annat arbetsmarknadsprogram, subventionerade anställningar, sök- och matchningsassistans, medan passiv arbetsmarknadspolitik är arbetslöshetsförsäkringens utformning.
- 5 I appendix finner man information om andelarna i varje grupp i tabell 1.
- 6 Nobelpristagare i ekonomi som myntat begreppet *förmågor föder förmågor* (min översättning av skills beget skills) för att förklara att kunskapsutveckling är en kumulativ process. Se exempelvis Cunha och Heckman (2007).
- 7 Se IFAU:s forskningsöversikt på <https://www.ifau.se/sv/Press/Forskningssammanfattningar/Utrikes-foddas-eta-pa-arbetsmarknaden/>
- 8 För näringslivsgruppen som inkluderar grönyteskötsel visar statistik från SCB och migrationsverket för Malmö att andelen säsongsarbetare från icke-EU länder är större än

- de anställda som är skrivna i Sverige. En stor andel kommer även från EU-länder som det saknas statistik om.
- 9 För STOM är data dock för 2018.
 - 10 I IFAU:s remissutlåtande av förändringsarbetet framhålls att det inte finns någon forskning rörande digital arbetsförmedling och att effekterna av förändringen därför är oklara (se <https://www.ifau.se/sv/Om-IFAU/Remissvar/forandringar-i-informationsstruktur-och-arbetsatt-vid-arbetsfor-medlingen/>).
 - 11 En tröskel behöver inte betyda att ersättningen är högre än lönen. Det räcker att nyttan en individ får av att inte arbeta (nytta av fritid + ersättning) är högre än nyttan av lönen.
 - 12 För en betydligt mindre grupp försäkrade mottagare av jobbpremien som står närmre arbetsmarknaden finner studien en viss effekt.
 - 13 Se Vetenskapsrådets (2018) sammanfattning över segregationsforskningen för Sverige. Det påpekas att det inte finns någon konsensus rörande kausala geografiska områdeseffekter.
 - 14 Information var hela Sveriges befolkning bor på 250m²-rutnätetsnivå och andelen utrikes födda i rutorna används för att klassificera de invandratäta områdena.
 - 15 De disponibla inkomsterna är sannolikt underskattade för att gränspendlares arbetsinkomster i Danmark inte inkluderas i statistiken. Men i Nordin (2021b) visas att effekterna av gränspendling är liten för disponibla inkomster på hushållsnivå. När man tar bort danskfödda från urvalet som utgör nästan hälften av gränspendlarna förändras inte resultatet nämnvärt.

APPENDIX

Tabell A1. Andel med olika utbildningslängd för utrikes födda och inrikes födda.

	Förgymnasial		Gymnasial		Högskoleutbildning	
	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda	Utrikes födda	Inrikes födda
Botkyrka	22%	6%	13%	17%	17%	14%
Stockholm	8%	5%	6%	20%	14%	41%
Södertälje	14%	8%	10%	28%	15%	18%
Malmö	13%	5%	9%	19%	16%	30%
Landskrona	14%	10%	9%	31%	10%	21%
Göteborg	10%	6%	7%	22%	13%	37%
Totalt	13%	7%	9%	23%	14%	27%

Not: För inrikes födda ingår inte inrikes födda med utrikes bakgrund (så kallade andra generationens invandrare). Totalen är uträknad som ett genomsnitt för jämförelsekommunerna.

Källa: Nordin (2021a).



MARTIN NORDIN är nationalekonom och forskare knuten till Ekonomihögskolan och Agrifood vid Lunds universitet. Hans primära forskningsfält är arbetsmarknadsökonomi.

I sin forskning har han bland annat studerat kopplingen mellan utbildning och arbetsmarknad och arbetsmarknadsrelaterade frågor inom jordbruket. För tillfället fokuserar mycket av hans forskning på inkomstjämligheten mellan stad och land samt inkomstutvecklingen i Sveriges socioekonomiskt utsatta områden.

Malmö arbetsmarknadssituation och vägen framåt

För socialdemokratin är frågan om arbete helt central. Det finns ingen större klyfta än mellan den som har ett arbete och den som inte har. Socialdemokraterna i Malmö har länge haft fullt fokus på jobbpolitiken.

En hel del går i rätt riktning på arbetsmarknadsområdet: hälften av alla nya jobb i Skåne skapas i Malmö. Fler Malmöbor kommer ut i arbete snabbare. Arbetslösheten sjunker, liksom antalet hushåll som behöver försörjningsstöd. Ändå arbetslösheten är bland de högsta i landet här.

Därför har Socialdemokraterna i Malmö tagit initiativ till en oberoende rapport som, med utgångspunkt i forskning på arbetsmarknadsområdet, analyserar Malmö arbetsmarknadssituation. Rapporten visar att det krävs mer än arbetsmarknadsåtgärder för att komma tillrätta med problemen.

Rapporten är skriven av forskaren och nationalekonomen Martin Nordin. Förordet är skrivet av Joakim Sandell, ordförande för Socialdemokraterna i Malmö, och Katrin Stjernfeldt Jammeh, kommunstyrelsens ordförande i Malmö.

ISBN 978-91-527-0104-1



9 789152 701041 >



ARBETARNAS BILDNINGSFÖRBUND



Socialdemokraterna
MALMÖ