

Förord

Regeringen beslutade den 8 april år 1999 att tillkalla en särskild utredare och en styrgrupp med uppgift att utreda och föreslå åtgärder för personer som är socialbidragsberoende på grund av svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Till utredare utsågs generaldirektör Ulf Westerberg. Sekreterare i utredningsarbetet har varit Lena Ståhl. Styrgruppen har bestått av; departementsrådet Lars Bryntesson, Kulturdepartementet, departementsrådet Margareta Foyer, Socialdepartementet, departementsrådet Charlotta Gustafsson, Finansdepartementet, departementsrådet Lars G Johansson, Kulturdepartementet, departementsrådet Johnny Nilsson, Utbildningsdepartementet, departementsrådet Agneta Rönn-Diczfalusy, Finansdepartementet, departementsrådet Erna Zelmin-Åberg, Justitiedepartementet och departementsrådet Mats Wadman, Näringsdepartementet.

Utredaren står själv för slutsatserna i kapitel 8 och förslag i kapitel 9, medan styrgruppen lämnat underlag och synpunkter under utredningsarbetets gång.

Stockholm september 1999

Ulf Westerberg

Innehåll

<i>Förord</i>	3
1. <i>Inledning</i>	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Direktiv.....	10
1.3 Arbetets uppläggning.....	11
2. <i>Några grundläggande utgångspunkter</i>	13
2.1 Arbetsmarknadspolitiken är en statlig angelägenhet	13
2.2 Arbetsmarknadspolitiken har delvis ändra inriktning	14
2.3 Vissa grupper har haft särskilt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.....	14
2.4 Utvecklingsgarantin har haft effekt	15
2.5 Kan det finnas behov av särskilda insatser i en konjunkturuppgång?.....	15
2.6 Åtgärder ska byggas upp utifrån lokala förutsättningar.....	16
2.7 Ordinarie insatser bör prövas först.....	17
2.8 Kvinnor och mäns olika livserfarenhet skall tillvaratas	17
2.9 Ökad samverkan mellan olika aktörer ökar effektiviteten	18
3. <i>Ersättning vid arbetslöshet</i>	19
3.1 Arbetslöshetsförsäkringen.....	19
3.2 Socialbidrag.....	22
3.3 Ersättning vid studier.....	24

4.	<i>Arbetsmarknad</i>	27
4.1	Arbetskraftens och arbetslöshet	27
4.2	Försäkrade och oförsäkrade arbetslösa	33
4.3	Socialbidragstagandets förändring	34
4.4	Orsak till socialbidrag och samband mellan arbetslöshetsförsäkring och socialbidrag	36
5.	<i>Åtgärder för arbetslösa</i>	43
5.1	Arbetsmarknadspolitiska program och ersättning till de som deltar	43
5.2	Bakgrunden hos deltagarna i de konjunkturberoende åtgärderna	48
5.3	Kostnader, antal deltagare och effekter av de olika åtgärderna?	50
5.4	Kommunens ansvar för arbetslösa	53
6.	<i>Stockholmsstudien</i>	65
6.1	Undersökningens syfte	65
6.2	Undersökningens genomförande och redovisningens upplägg	66
6.3	Redovisning av studiens resultat	67
6.4	Sammanfattning	84
6.5	Slutsatser från Stockholmsstudien	87
7.	<i>Erfarenheter från utvecklingsgarantin och andra länders system</i>	89
7.1	Utformningen av utvecklingsgarantin	89
7.2	Utvärderingar av utvecklingsgarantin	91
7.3	Erfarenheter från andra länder	96
8.	<i>Slutsatser</i>	101
8.1	Det behövs ett alternativt åtgärdssystem	101
8.2	Det är när efterfrågan ökar som möjligheterna finns	101
8.3	Arbetsmarknadsåtgärderna är i huvudsak öppna för alla, men... ..	102
8.4	Vissa grupper får inte tillräckligt stöd	102
8.5	Gemensamt ansvar och samverkan ökar effektiviteten	104

8.6	Incitamenten för aktivitet, arbete och åtgärder utifrån individens behov måste förbättras	105
8.7	En utvidgad utvecklingsgaranti bör genomsyras av ett könsperspektiv.....	107
8.8	En utvidgad utvecklingsgaranti bör genomsyras av ett integrationsperspektiv	108
9.	<i>Överväganden och förslag</i>	109
9.1	Alternativa insatser för att motverka långvarigt socialbidragsberoende.....	109
9.2	Målgruppens storlek.....	110
9.3	Gemensamma projekt från kommun och arbetsförmedling.....	111
9.4	Projekten ska komplettera de reguljära insatserna	112
9.5	Innehållet i projekten	113
9.6	Ersättning till deltagarna; utvecklingsersättning.....	115
9.7	Förstärkt arbetslinje.....	116
9.8	Uppföljning och erfarenhetsspridning.....	117
9.9	Exempel på kostnader och fördelning mellan stat och kommun.....	117
9.10	Finansiering	123
9.11	Förslag till lagstiftning.....	124
9.12	Lagförslag.....	127
Bilaga 1	En översikt över de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna	131

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Närmare hälften av de 367 000 hushåll som fick socialbidrag under år 1998 fick det på grund av arbetslöshet. Socialbidraget är avsett att fungera som yttersta skyddsnät vid tillfälliga problem. En ökning av arbetsmarknadsrelaterat socialbidragsberoende har därför lett till att socialbidraget fått en funktion som aldrig varit avsedd.

Under 1990-talet har kommunerna i stor utsträckning varit delaktiga i arbetsmarknadspolitiken då många som deltar i de statliga arbetsmarknadsåtgärderna är sysselsatta i den kommunala verksamheten. Kommunen har också givits möjlighet att ta över ansvaret för arbetslösa ungdomar upp till 20 år samt långtidsarbetslösa ungdomar upp till 24 år.

I vilken utsträckning staten via arbetslöshetsförsäkringen eller kommunen via socialbidraget ska stå för arbetslöshetens kostnader är i dagsläget föremål för debatt. Svenska Kommunförbundet presenterade under hösten 1999 en rapport som förordade ett ökat statligt ansvarstagande genom sänkt inträdesvillkor till arbetslöshetsförsäkringen. En viktig fråga är dock om det är socialbidraget i sig som är problemet eller om arbetslösa socialbidragstagare saknar det stöd de behöver för att komma ut på arbetsmarknaden därför att de har socialbidrag och inte arbetslöshetsförsäkring. Leder tillträde till arbetslöshetsersättning till arbete eller finns det möjlighet att via nya eller förnyade arbetsmarknadspolitiska åtgärder i stället förbättra de arbetslösa socialbidragstagarnas möjligheter på arbetsmarknaden?

1.2 Direktiv

Utvecklingen under 1990-talet har lett till att många arbetslösa blivit hänvisade till socialbidrag, ibland under lång tid, trots att de inte har sociala problem. Syftet med socialbidraget har aldrig varit att fungera som långsiktig försörjningskälla för arbetslösa. Detta utredningsarbete har initierats för att utreda och föreslå åtgärder för personer som är socialbidragsberoende på grund av arbetslöshet. För att bryta det långvariga socialbidragsberoendet krävs åtgärder i syfte att underlätta inträdet på arbetsmarknaden. Enligt direktiven finns det tecken på att vidtagna åtgärder inom området varit otillräckliga och utredningen ska:

- Ta reda på om befintliga åtgärder är otillräckliga.
- Beskriva hur stort problemet är.
- Analysera hur den aktiva arbetsmarknadspolitiken fungerar för grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och vid behov lämna förslag på hur åtgärdssystemet i Arbetsmarknadsverkets regi kan förbättras för dem.
- Eventuellt utforma ett alternativt åtgärdssystem som effektivare möter behoven hos de socialbidragstagare som har en svag förankring på arbetsmarknaden. Ett sådant system ska öka deltagarnas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden genom aktiva och kompetenshöjande insatser. Kommunernas och arbetsförmedlingarnas respektive ansvarsområden måste tydliggöras och formerna för ett effektivt samarbete utvecklas och stärkas.
- I uppdraget ingår också att redovisa hur övriga regelverk ser ut idag för personer som nyligen kommit ut på arbetsmarknaden och har svårt att etablera sig där.

1.3 Arbetes uppläggning

I kapitel 2 beskrivs några utgångspunkter som legat till grund för utredningsarbetet.

Vem som blir beroende av socialbidrag och vem som får del av de inkomstrelaterade trygghetssystemen avgörs bl.a. av inträdesvillkoren. Kapitel 3 ger en beskrivning av vad som ger tillträde till de olika ersättningssystemen och vilka krav som ställs på den som uppbär ersättning inom respektive system.

I kapitel 4 ges en överblick över sysselsättning, arbetslöshet, arbetslöshetsförsäkring och socialbidrag i siffror.

I kapitel 5 beskrivs de konjunkturberoende åtgärderna samt kommunens del i arbetsmarknadspolitiken. I syfte att få kunskap om arbets sätt i kommuner som utmärkt sig när det gäller samverkan och insatser för socialbidragstagare och andra utsatta grupper har besökt gjorts i Enköpings kommun och Stadsdelen Hisingen i Göteborgs kommun. Erfarenheter därifrån avslutar kapitlet.

I syfte att undersöka behovet av ett nytt åtgärdssystem för människor med socialbidrag gjordes en undersökning som studerar om människor med olika ersättning skiljer sig åt när det gäller bakgrund, arbetslöshet och deltagande i åtgärder. Undersökningen avser Stockholms kommun och kallas Stockholmsstudien. Resultat och genomförande presenteras i kapitel 6.

För att skaffa kunskap om andra länders arbete med aktiv arbetsmarknads/socialpolitik har Socialministeriet i Köpenhamn besökt. Sekreteraren har också deltagit i en internationell konferens i Helsingfors med temat aktiv socialpolitik. Nederländerna och Danmark har under 90-talet infört alternativa åtgärdssystem/aktiveringsinsatser för socialbidragstagare. Dessa insatser har införts i samband med en övergång från en relativt passiv till en mycket aktiv arbetsmarknadspolitik. Insatserna har börjat med ungdomar och sedan utökats till övriga åldersgrupper. Utformningen av insatserna i dessa länder beskrivs i kapitel 7. I kapitel 7 beskrivs också hur utvecklingsgarantin utformats samt vad utvärderingar av garantin visar.

I kapitel 8 presenteras utredningens slutsatser och i kapitel 9 lämnas ett förslag till ett alternativt åtgärdssystem – en utvidgad utvecklingsgaranti – i huvudsak för långtidsarbetslösa socialbidragstagare.

Arbete har skett i kontakt med Socialtjänstutredningen¹, Akasseutredningen och Socialstyrelsens försörjningsstödsprojekt. Diskussioner har också förts med Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Svenska Kommunförbundet och Socialstyrelsen.

¹ Dir 1997:109.

2 Några grundläggande utgångspunkter

Med utgångspunkt ifrån direktiven finns det skäl att ytterligare formulera ett antal frågor och fastställa några förutsättningar som kommer att ligga till grund för senare överväganden i detta betänkande.

2.1 Arbetsmarknadspolitiken är en statlig angelägenhet

En viktig utgångspunkt är att arbetsmarknadspolitiken i Sverige är och ska vara en statlig angelägenhet med ett nationellt, europeiskt och internationellt perspektiv. Ett lokalt/regionalt huvudansvar för arbetsmarknadspolitiken riskerar att begränsa enskilda människors val- och utvecklingsmöjligheter. Ett sådant perspektiv riskerar också att hindra viktiga tillväxtpolitiska ambitioner inom politikområdet. Detta synsätt hindrar dock inte att t.ex. kommunerna i samverkan med statliga myndigheter kan ha viktiga uppgifter i genomförandet av politiken och särskilt för vissa grupper av medborgare.

2.2 Arbetsmarknadspolitiken har delvis ändrat inriktning

Arbetsmarknadspolitiken har av tradition tilldelats en viktig roll i den svenska ekonomiska politiken. Samtidigt ska en rad såväl ekonomiska, tillväxtpolitiska som sociala mål förverkligas inom detta område. De tillväxtpolitiska målen har prioriterats och kommer med stor sannolikhet att fortsätta prioriteras under de närmaste åren. Inriktningen på arbetsmarknadspolitiken har delvis förändrats de senaste åren, t.ex. har de s.k. volymmålen slopats. Vartefter efterfrågan på arbetskraft ökat har betoningen på platsförmedling och åtgärder direkt riktade mot bristområden förstärkts.

2.3 Vissa grupper har haft särskilt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden

Den höga arbetslösheten under 90-talet har gjort att vissa grupper fått ännu svårare än tidigare att ta sig in i arbetslivet. Det har t.ex. gällt invandrare. Många av dem kan ha deltagit i flera arbetsmarknadspolitiska åtgärder, men det kan också finnas de som har varit svåra att aktivera med de åtgärder som står till arbetsförmedlingarnas förfogande. Det är tänkbart att vissa som varit arbetslösa länge behöver ett mer handgripligt och uthålligt stöd än det arbetsförmedlingen kan erbjuda. Att ta reda på om det förhåller sig på detta vis är en av huvuduppgifterna i detta utredningsarbete.

2.4 Utvecklingsgarantin har haft effekt

Utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa ungdomar ska medverka till att ingen under 25 år ska behöva vara arbetslös i mer än 100 dagar¹. Arbetsmarknadsstatistiken visar att detta mål uppfyllts i mycket stor utsträckning. Flera faktorer har bidragit till detta. En är att konjunkturen vänt och efterfrågan på arbetskraft ökat. Ungdomsarbetslösheten är mer konjunkturkänslig än vuxnas arbetslöshet, vilket innebär att unga drabbas hårdast i en konjunkturedgång, men kommer ut i arbete snabbare när efterfrågan på arbetskraft ökar. Utvecklingsgarantin har också bidragit till att långtidsarbetslösheten bland ungdomar har minskat kraftigt.

2.5 Kan det finnas behov av särskilda insatser i en konjunkturuppgång?

Arbetsmarknadsläget har förbättrats avsevärt under den senaste tiden. Arbetskraftefterfrågan ökar snabbt. Enligt Konjunkturinstitutet och Arbetsmarknadsstyrelsen tyder utvecklingen på en relativt stark fortsatt ökning under de kommande åren. Mellan åren 1997 och 1998 minskade antalet som någon gång under året behövde socialbidrag med 9 procent. Frågan är då om det mot bakgrund av denna vändning kan finnas behov av nya eller förnyade arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Både ekonomisk teori och verkliga siffror tyder på att långtidsarbetslöshet tenderar att bli bestående för vissa grupper. Exempel på förklaringar som brukar anges är att de som varit arbetslösa länge förlorat sin yrkeskompetens och därmed sin attraktionskraft på arbetsmarknaden samt att den som sökt många arbeten utan resultat kan ha givit upp arbetssökandet. Aktuella siffror visar att det

¹ Utvecklingsgarantin regleras i lag (1997:1268) och förordning (1997:1278) om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år och ger kommunerna möjlighet att ta över ansvaret för de ungdomar som arbetsförmedlingen inte kunnat sysselsätta inom 90 dagar.

trots ökad efterfrågan på arbetskraft finns många långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna kvar. När efterfrågan på arbetskraft ökar är det viktigt att sätta in åtgärder som leder till att de som varit arbetslösa länge kommer ut på arbetsmarknaden. Att efterfrågan på arbetskraft ökat förbättrar chanserna för att åtgärder ger resultat. Att få bukt med långtidsarbetslösheten kan dessutom hjälpa till att göra sysselsättningsökningen uthållig så att den inte bryts av flaskhalsar och brist på arbetskraft. Om nya eller förnyade åtgärder sätts in för att bryta långtidsarbetslösheten för utsatta grupper i ett läge där dessa inte fylls på som tidigare kan insatserna begränsas till en övergångsperiod. Det finns goda ekonomiska och sociala skäl att ge dem mer effektiva stöd att etablera sig på arbetsmarknaden så att de kan komma bort från kvävande bidragsberoende, hundraprocentiga marginaleffekter och i stället kunna sörja för sig själva och sin framtid. I de flöden, avgångar och påfyllningar som ständigt strömmar på arbetsmarknaden behöver det inte finnas någon motsättning mellan sådana insatser och åtgärder för att vidga flaskhalsar för tillväxtens skull.

2.6 Åtgärder ska byggas upp utifrån lokala förutsättningar

Problem liksom traditioner och erfarenheter är olika i olika delar av landet när det gäller t.ex. attityder, samverkan och ambitioner. En viktig utgångspunkt är att det finns ett stort värde i att bygga vidare på det positiva som förenar i varje region snarare än att åstadkomma lösningar som ska vara exakt lika över hela landet. En viktig utgångspunkt för utredningsarbetet har således varit förslag som lämnar utrymme för regional och lokal flexibilitet.

När det gäller verksamheter som drivs på lokal nivå med stora variationsmöjligheter är det särskilt viktigt att de följs upp och utvärderas. Utveckling av sådana verksamheter är starkt beroende av att erfarenhetsutbyte och spridning av goda exempel underlättas och stimuleras.

2.7 Ordinarie insatser bör provas först

Kompletterande åtgärder för att bryta ett långvarigt bidragsberoende är motiverat endast under förutsättning att ordinarie åtgärder inom arbetsmarknads- och utbildningspolitikens område först har prövats och de visat att de inte varit tillräckliga. Erfarenheter från kommunerna och inom arbetsmarknadspolitiken visar exempelvis på ett klart samband mellan långvarigt socialbidragsberoende och brister i utbildningsbakgrund. Denna uppfattning bekräftas av stockholmsstudien som redovisas i avsnitt 6. Särskilt tydligt är detta bland gruppen utomnordiska invandrare där bristande kunskaper i svenska gör det svårt för vissa invandrare att överhuvudtaget kunna delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Dagens arbetsmarknad ställer allt högre krav på kompetens och utbildning för alla. De med kort utbildningsbakgrund har svårast att få jobb och är oftast mest sårbara vid personalneddragningar. Även när kompletterande åtgärder är nödvändiga bör utbildnings- och kompetensutveckling vara viktiga inslag för att långsiktigt stärka individen och motverka återgång till bidragsberoende.

2.8 Kvinnor och mäns olika livserfarenhet ska tillvaratas

En annan viktig utgångspunkt är också vikten av att, både i de förslag detta utredningsarbete utmynnar i och i de verksamheter förslagen syftar till, anlägga ett köns- eller genderperspektiv. Med det avses att förslag och verksamheter ska utgå ifrån att kvinnor och män ofta har olika livserfarenhet, olika erfarenhet av arbetslivet och utifrån det kan ha skilda förhållningssätt till arbete, åtgärder och syften med olika insatser. Eftersom arbetslivet av tradition länge varit och fortfarande är mansdominerat lever mycket av de manliga värderingarna kvar som norm. Ett sätt att motverka detta och därmed öka effektiviteten i insatserna är att ha könsperspektivet för ögonen och att ta fram bättre kunskap om hur kvinnor, respektive

män faktiskt förhåller sig till företeelser som kan ha betydelse i sammanhangen.

2.9 Ökad samverkan mellan olika aktörer ökar effektiviteten

I utredningens direktiv framhålls behovet av förenklingar av regler och klarare roller mellan stat och kommun. Det är en ambition som många ansluter sig till. Men samtidigt visar erfarenheter under utredningsarbetet att en individuell bedömning och anpassning av åtgärder är av stor betydelse, särskilt för utsatta grupper.

Erfarenheterna ger också mycket tydligt vid handen att när olika professionaliteter ges möjlighet att samverka och skilda åtgärder med olika huvudmän kan användas parallellt, tillsammans med och utifrån individens behov kan mycket goda resultat uppnås. Samverkan skapar ofta nya kreativa miljöer. Insatserna förstärker varandra och effektivitet kan förbättras avsevärt. Klarare roller skapar ordning och reda särskilt i ett system- och uppifrån och nedperspektiv. Att kunna utkräva ansvar och att upprätthålla kontroll över att skattepengar används till vad de är avsedda för är ett viktigt allmänintresse.

Men från den enskilde medborgarens perspektiv, den som behöver samhällets stöd, är de egna problemen utgångspunkten. Att individer skickas mellan olika sektorer och att tjänstemän representerande olika huvudmän skyller på varandra uppfattas som ineffektivt och resursslöseri samt riskerar att förstärka passivisering. Snäva sektorsutrymmen inbjuder också till att myndigheter och förvaltningar spelas ut mot varandra. Båda perspektiven är viktiga men slutsatser och förslag utgår i första hand från ett medborgarperspektiv där de individuella behoven är i förgrunden. Detta får sedan jämkas samman med systemkraven, d.v.s. kraven på enkelhet och klara roller.

3 Ersättning vid arbetslöshet

I detta kapitel beskrivs de villkor som gäller för att bli berättigad till arbetslöshetsersättning idag, vilka krav som ställs på dem som får ersättning samt kort om hur villkoren och kraven förändrats under de senaste tio åren. Sedan beskrivs vilka krav som ställs på dem som uppbär socialbidrag och hur dessa krav förändrats den senaste tiden. Avslutningsvis beskrivs kortfattat vilka olika ersättningstyper vuxna som studerar har möjlighet att erhålla.

3.1 Arbetslöshetsförsäkringen

Den 1 januari 1974 trädde lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd i kraft. Lagen om arbetslöshetsförsäkring byggde på det redan då rådande systemet med en frivillig arbetslöshetsförsäkring, administrerad av erkända arbetslöshetskassor. Lagen om kontant arbetsmarknadsstöd (KAS) innebar ett statligt stöd till vissa arbetslösa som av olika skäl stod utanför den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen. KAS ersatte det tidigare statsunderstödda kommunala kontantunderstödet vid arbetslöshet.

En ny arbetslöshetsförsäkring infördes 1 januari 1998 genom lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Försäkringen består av en grundförsäkring som ersätter KAS och en frivillig inkomstförsäkring.

Villkor för att bli berättigad till arbetslöshetsersättning

Medlemsvillkoret innebär att inkomstrelaterad ersättning lämnas till den som varit medlem i en arbetslöshetskassa i tolv månader samt uppfyller arbetsvillkoret.

Allmänna villkor för rätt till ersättning har den som är:

- arbetsför och oförhindrad att ta arbete,
- beredd att anta lämpligt erbjudande om arbete,
- anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen,
- inte kan få lämpligt arbete.

Arbetsvillkoret innebär att den som under en ramtid av 12 månader, har arbetat i minst 6 månader, är berättigad till ersättning. Vård av barn, sjukdom, deltagande i arbetsmarknadsåtgärd m.m. är s.k. överhoppningsbar tid som förlänger ramtiden.

Ersättning enligt grundförsäkringen lämnas till den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa eller som är medlem men inte varit det tillräckligt länge. Grundersättning lämnas tidigast den 1 juli det år den arbetslöse fyller 20 år.

Studerandevillkoret innebär att den som efter en avslutad utbildning, omfattande minst ett år, under en ramtid av 10 månader, efter det att utbildningen slutade, varit anmäld som arbetssökande eller förvärvsarbetat under 90 dagar, är berättigad till grundförsäkringen. Utbildningen ska ha berättigat till studiestöd.

Återkvalificeringsvillkoret innebär att den som en gång blivit berättigad till ersättning genom att uppfylla arbetsvillkoret kan återkvalificera sig till en ny ersättningsperiod, antingen genom nytt arbete eller genom att delta i arbetsmarknadsåtgärd för vilken statligt utbildningsbidrag utgår, delta i utbildning med särskilt utbildningsbidrag eller utföra förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierar med anställningsstöd eller genom att driva egen näringsverksamhet med starta eget bidrag.

Avstängning

Den som utan giltiga skäl avvisar ett erbjudande om arbete eller åtgärd stängs av från ersättning under 60 dagar¹. Den som säger upp sig själv utan giltig anledning blir avstängd i 45 dagar.

Ersättningens storlek

Ersättningsperioden är högst 300 dagar. Om den sökande har fyllt 57 år före ersättningsperiodens slut är perioden 450 dagar. Genom återkvalificering kan den sökande få ersättning under ett obegränsat antal ersättningsperioder. Ersättningen är 80 procent av den sökandes dagsförtjänst under normalarbetstiden, upp till 580 kr per dag. Ersättning enligt grundbelopp uppgår till 240 kr/dag.

Skärpt arbetsvillkor

Den 1 juli 1989 ändrades arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen och för att uppfylla villkoret krävdes att man förvärvat arbetat i minst fyra månader under den 12-månadersperiod som föregick arbetslösheten. År 1994 höjdes denna tid till 5 månader och i juli 1997 höjdes arbetsvillkoret för arbetslöshetsersättning till 6 månaders arbete. Denna höjning gäller även grundersättningen.

Inget arbetsvillkor genom åtgärder

Från och med 1 januari 1996 reducerades möjligheten att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning för första gången genom att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De tidigare reglerna innebar att det gick att få arbetslöshetsersättning, även för första gången, grundad på ett arbetsvillkor som uppfyllts med annat än reguljärt förvärvsarbete, t.ex. beredskapsarbete eller arbetsmarknadsutbildning.

¹ Kortare tid om arbetet skulle varit under en begränsad period.

3.2 Socialbidrag

Riksnorm för socialbidrag

Den 1 januari 1998 infördes ett antal förändringar i socialtjänstlagen (1980:620), bl.a. bestämdes en riksnorm för socialbidragets storlek. Riksnormen för en ensamstående utan barn är 2 900 kr per månad exklusive faktiska kostnader för boende, el etc. Det genomsnittliga bidragsbeloppet för ett hushåll under år 1998 var 31 200 kr. Den genomsnittliga bidragstiden var 5,6 månader.

Tydligare krav på ungdomar

Ändringarna i socialtjänstlagen den 1 januari 1998 rör även bidragstagarnas skyldigheter att delta i sysselsättning. Även före ändringen förelåg rätt till bistånd endast om den enskildes behov *inte kunde tillgodoses på annat sätt*. Den enskilde skulle göra vad han eller hon kunde för att bidra till sin egen försörjning bl.a. genom arbete. Den som inte har arbete är skyldig att aktivt söka och även godta lämpligt anvisat arbete. I skyldigheten att anta lämpligt arbete inbegrips i princip också deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Krav på deltagande i Svenska för invandrare (SFI) kan också ställas. Däremot saknas stöd i lagen för att villkora ekonomiskt bistånd genom att kräva att den enskilde ska delta i arbete som inte ryms inom den vanliga arbetsmarknaden eller arbetsmarknadspolitiken. En dom i Regeringsrätten den 26 oktober 1995 fastställde att socialtjänsten inte kunde kräva motprestation i form av oavlönad sysselsättning. Det fall som prövades gällde en kommun som anordnat "vassröjning" som de som fick socialbidrag var tvungna att delta i. Däremot har regeringsrätten, i en dom den 22 december 1995, slagit fast att en arbetslös person kan vara skyldig att delta i en arbetssökarverksamhet som arrangeras av socialtjänsten och arbetsförmedlingen om verksamheten bedöms främja dennes möjligheter att få arbete.

För att förtydliga den enskildes ansvar har fr.o.m. 1 januari 1998 en mindre språklig justering i 6 § socialtjänstlagen gjorts.

Lydelse efter förändringen är att bistånd kan erhållas först om han eller hon inte *själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt*.

Ännu tydligare krav på egen aktivitet ställs enligt 6 c § socialtjänstlagen på ungdomar under 25 år efter förändringarna i lagen år 1998. Kommunen ges rätt att begära att den som är under 25 år och uppbär försörjningsstöd ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Här ges kommunen rätt att själv anordna sysselsättning för ungdomar upp till 25 år och kan kräva att de ska delta. Lagen ändrades i samband med att utvecklingsgarantin infördes och innebär ökade krav på de unga socialbidragstagarna. Ersättning kan vägras eller nedsättas om den unge avböjer anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet utan godtagbara skäl. Lagändringen som berör ungdomar är främst kopplad till utvecklingsgarantin men vissa kommuner anordnar sysselsättning även vid sidan av utvecklingsgarantin som de kräver att ungdomar ska delta i. Detta har t.ex. berört studenter som söker socialbidrag på sommaren.

Socialbidrag vid studier

De som har socialbidrag kan i de flesta kommuner studera upp till grundskolenivå med bibehållet bidrag. Möjligheten att bedriva vuxenutbildning inom ramen för kunskapslyftet och samtidigt vara berättigad till socialbidrag tycks variera i landets kommuner. En del kommuner likställer dessa studier med andra arbetsbefrämjande aktiviteter medan andra intar en mer restriktiv hållning.² De som deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd och får utbildningsbidrag kan komplettera ersättningen med socialbidrag. De som studerar och får studiebidrag inom något av de reguljära studiefinansieringsystemen har i allmänhet inte möjlighet att samtidigt uppbära socialbidrag.

² Salonen, Tapio (1999) ”Ersättning vid arbetslöshet – socialbidrag eller arbetslöshetsersättning”, Svenska Kommunförbundet.

3.3 Ersättning vid studier

Flera vuxenstudiestöd

Studiemedel med en bidragsdel och en lånedel är till för studerande inom komvux, folkhögskolor, högskolor etc.

Särskilt utbildningsbidrag (UBS) infördes i samband med att kunskapslyftet startade. Stödet beviljas dem mellan 25 och 55 år som saknar treårig gymnasieutbildning. Studierna ska bedrivas inom ramen för statlig och kommunal vuxenutbildning eller vid folkhögskola. Enbart de som har arbetslöshetsförsäkring, eller vid arbetslöshet skulle vara berättigad till arbetslöshetsersättning, kan få detta bidrag. Stödet kan utgå i maximalt 360 dagar. Stödet utgår huvudsakligen till arbetslösa. För att få UBS måste man ha arbetat i fem år.

Särskilt vuxenstudiestöd (SVUX) är till för dem som förvärvsarbetat under minst fyra kalenderår. För den som inte är svensk medborgare gäller särskilda regler. SVUX är i första hand avsett för den med kort tidigare utbildning som tar ledigt från sitt arbete för att studera. SVUX kan beviljas för yrkesutbildning på högskolenivå i några enskilda fall.

Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA) kan utgå till den som förvärvsarbetat minst tre kalenderår. För att få detta stöd ska man vara arbetslös. Stödet utgår för studier vid grund- eller gymnasienivå. För studier på gymnasienivå utgår stödet under max fyra terminer. Särskilda regler gäller för dem som inte är svenska medborgare .

Tabell 3.1. visar bidragsdel, maximal lånedel och krav för att vara berättigad till de olika vuxenstudiestöden.

Tabell 3.1. Ersättning vid olika typer av vuxenstudiestöd

Typ av studie- finansiering	Bidragsdel	Maximal låne- del	Krav för att vara berättigad
Studiemedel UBS	1 973 kr/månad Samma som ar- betslöshetsersätt- ning	5 125 kr/månad ingen	– Arbetslös- hetsförsäkring - Arbetat minst 5 år – Saknar treårig gymnasieutbild- ning
SVUX för för- säkrade och ut- försäkrade	65% av ersätt- ningen vid ar- betslöshet	35% av arbets- löshetsersättnin- gen kan lånas	– Arbetat 4 år – Arbetslöshets- försäkring eller utförsäkrad
SVUX för oför- säkrade	1 710 kr/månad	2 340 kr/månad	– Arbetat 4 år
SVUXA för för- säkrade med a-kassa	65% av ersätt- ningen vid ar- betslöshet	35% av arbets- löshetsersättnin- gen kan lånas	– Arbetat tre år – Arbetslös – Arbetslöshets- försäkring
SVUXA för dem med grunder- sättning samt oförsäkrade	3 420 kr/månad	1 230 kr/månad	– Arbetat tre år

De förmånligaste systemen är bara öppna för vissa

Det vanliga studiemedlet är inte kopplat till tidigare arbete. De tre övriga stödformerna är antingen kopplade till arbete³ eller till arbetslöshetsförsäkring. UBS omfattar enbart dem med rätt till arbetslöshetsförsäkring. SVUX är huvudsakligen till för dem som redan har arbete. SVUXA är inte bara för dem som har arbetslös-

³ Som arbete kan viss tid med t.ex. vård av barn räknas.

hetsförsäkring, men för att få stödet måste man ha arbetat i minst tre år.

De studiestödssystem som i dagsläget har höga andelar bidrag är starkt kopplade till tidigare deltagande på arbetsmarknaden eller berättigande till arbetslöshetsersättning. Det studiestödssystem som är tillgängligt för dem som är nya på arbetsmarknaden består huvudsakligen av lån. Studiestödsformerna med höga andelar bidrag är främst inriktade mot lågutbildade och avser studier på grund- eller gymnasienivå. Det är främst de med bristfällig utbildning som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Trots att studiestödsformerna är inriktade mot lågutbildade saknar alltså många av dem med sämst utbildningsbakgrund tillgång till dem.

Förklaringen är att dessa mer fördelaktiga system syftar till att ge arbetslösa med arbetslöshetsersättning möjlighet att studera och på det viset förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden på samma villkor som om de varit arbetslösa eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.⁴

⁴ Studiemedelssystemet är i dagsläget föremål för översyn inom utbildningsdepartementet.

4 Arbetsmarknad, arbetslöshetsförsäkring och socialbidrag i siffror

I detta kapitel beskrivs kortfattat hur arbetskraften, arbetslösheten, antalet oförsäkrade och antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder förändrats under de senaste åren. Här beskrivs också hur socialbidragstagandet förändrats.

4.1 Arbetskraftens och arbetslöshet

Ökat arbetskraftsutbud

Tabell 4.1. visar hur arbetskraften och antalet sysselsatta varierat mellan åren 1995 och 1998.

Tabell 4.1. Arbetskraft och sysselsatta, antal och procent av befolkningen i genomsnitt per månad.

	1995	1996	1997	1998
Arbetskraften	4 318 700 (78)	4 310 100 (76)	4 263 900 (76)	4 255 200 (76)
Sysselsatta	3 985 900 (72)	3 963 000 (72)	3 921 700 (70)	3 979 400 (72)

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Arbetskraften började öka igen under år 1998 efter att ha sjunkit 1996 och 1997. Vid fjärde kvartalet år 1998 var antalet personer i

arbetskraften 45 000 fler än ett år tidigare. Detta beror på att fler personer söker sig ut på arbetsmarknaden när efterfrågan på arbetskraft ökar. Mellan åren 1997 och 1998 ökade antalet sysselsatta med 57 700.

Färre arbetslösa

4.2. visar antalet arbetssökande vid arbetsförmedlingarna, uppdelat på undergrupper, mellan åren 1995 och 1999.

Tabell 4.2. Arbetssökande, antal och procent av arbetskraften i genomsnitt per månad.

	1995	1996	1997	1998	1999, 1:a halvåret
Arbetslösa	436 180	407 553	366 989	285 546	263 170
Åtgärdsdeltagare ¹	197 889	201 945	191 158	172 567	167 869
Summa arbetslösa och åtgärdsdeltagare	634 069	609 498	558 147	458 113	431 039

Källa: AMS

¹ Hit räknas enbart de konjunkturberoende åtgärderna.

Antalet arbetslösa har minskat sedan år 1995 och antalet åtgärdsdeltagare har minskat sedan år 1997. Minskningen beror till stor del på ökad efterfrågan på arbetskraft men också på att antalet sökande som lämnade arbetsförmedlingen för att börja någon utbildning, bland annat Kunskapslyftet ökat.

Hösten 1997 omfattade gymnasial vuxenutbildning 113 475 heltidsplatser. Våren 1998 omfattade gymnasial vuxenutbildning totalt 142 529 heltidsplatser.

Färre långtidsarbetslösa

Tabell 4.3. visar antalet långtidsarbetslösa under åren 1995 till 1999.

Tabell 4.3. Långtidsarbetslösa

	1995	1996	1997	1998	1999, 1:a halvåret
Långtidsarbetslösa	126 385	112 670	94 841	53 217	44 586

Källa: AMS

Tabellen visar att antalet långtidsarbetslösa har minskat. Långtidsarbetslöshet definieras som sex månader utan sysselsättning för de över 25 år och 100 dagar för de under 25 år. Andelen långtidsarbetslösa i förhållande till samtliga arbetslösa har också minskat. År 1997 var andelen 26 procent, år 1998, 19 procent och första halvåret 1999, 17 procent. Antalet långtidsinskrivna, d.v.s. de som inte haft reguljärt arbete de senaste två åren var i genomsnitt 90 500 per månad år 1998 och 118 900 år 1997. Bland dem som kvarstod som arbetslösa ökade inskrivningstiden mellan åren 1997 och 1998 med 18 dagar till 663 dagar. Detta tyder på att det framför allt är sökande med förhållandevis korta inskrivningstider som fått arbete.

Långtidsarbetslösheten bland ungdomar har minskat avsevärt mer än genomsnittet. År 1997 var 24 procent av de arbetslösa ungdomarna mellan 18 och 24 år långtidsarbetslösa, motsvarande siffra år 1998 var 13 procent. Andra kvartalet 1999 var 8 procent av de arbetslösa mellan 18 och 24 år långtidsarbetslösa.

Andelen kvinnor och män bland de arbetslösa

Tabell 4.4. visar den procentuella andelen av arbetslösa, deltagare i konjunkturberoende program, långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna som är kvinnor respektive män.

Tabell 4.4. Andelen kvinnor och män bland de arbetslösa totalt och uppdelat på undergrupper

	1995		1996		1997		1998		1999 (1:a halvåret)	
	Män	Kv.	Män	Kv.	Män	Kv.	Män	Kv.	Män	Kv.
Arbetslösa	55	45	54	46	54	46	55	45	56	44
Konjunkturberoende åtg.	56	44	53	47	52	48	52	48	52	48
Långtidsarbetslösa	58	42	57	43	58	42	59	41	60	40

Tabellen visar att, bland de arbetslösa, var andelen män högre än andelen kvinnor. I förhållande till sin andel av de arbetslösa var andelen kvinnor i åtgärder någon eller några procentenheter högre och männen någon eller några procentenheter lägre än sin andel av de arbetslösa. Runt 60 procent av de långtidsarbetslösa var män.

Utomnordiska medborgares arbetsmarknadssituation

År 1998 fanns 248 300 utomnordiska medborgare i Sverige. Det motsvarade 4,4 procent av befolkningen. Sedan år 1980 har antalet utomnordiska medborgare i Sverige ökat samtidigt som de utomnordiska medborgarnas deltagande i arbetslivet minskat. År 1980 befann sig 77 procent av de utomnordiska medborgarna i arbetskraften, år 1998 var siffran 54 procent. Endast 45 procent av de utomnordiska kvinnorna deltog i arbetslivet andra halvåret 1998.

År 1980 var 74 procent av de utomnordiska medborgarna sysselsatta. År 1998 var 39 procent av de utomnordiska medborgarna sysselsatta. Skillnaderna i sysselsättning är stora mellan utomnordiska män och kvinnor, 45 procent av männen var sysselsatta år 1998, jämfört med 32 procent av kvinnorna. Motsvarande siffror för svenska medborgare var 71 respektive 75 procent. Många utomnordiska kvinnor hemarbetar men studier är den vanligaste verksamheten för utomnordiska medborgare som inte är sysselsatta eller arbetslösa.

Under år 1998 var i genomsnitt 27 procent av de utomnordiska medborgarna arbetslösa enligt AKU. Det motsvarar 36 500 personer och innebär en minskning med nästan 8 000 personer eller sex procent från år 1997.

Hälften av de svenska medborgarna som är arbetssökande vid arbetsförmedlingen har minst treårig gymnasieskola jämfört med 39 procent av de utomnordiska medborgarna. Den korta utbildningsbakgrunden är en av förklaringarna till de utomnordiska medborgarnas svårigheter att få arbete. Andra orsaker är bl.a. bristande kunskaper i svenska, dålig kunskap om utländsk examina hos svenska arbetsgivare och etnisk diskriminering. Under åren 1997 och 1998 lämnade ca 25 000 personer per år SFI, varav drygt hälften uppnått de kunskaper som utbildningen syftar till.¹

Arbetssökande med långa inskrivningstider (över tre år) har ökat under de senaste åren för såväl svenska som utomnordiska medborgare. En viss nedgång av antalet långtidsinskrivna har dock skett det senaste året. År 1999 är det nästan lika vanligt med långa

¹ S.k. SFI-nivå.

inskrivningstider bland svenska som utomnordiska medborgare. Drygt en femtedel i vardera gruppen har varit inskrivna längre än tre år.

Svaga grupper bland arbetsförmedlingens sökande

Mellan april 1997 och april 1998 var 161 000 personer eller 32 procent av samtliga arbetslösa/åtgärdsdeltagare, obrutet inskrivna hos arbetsförmedlingen. Bland dem gjordes ett urval på 10 000 personer och arbetsförmedlaren fick genom en enkät bedöma personens hinder och problem. Hälften av dem bedömdes ha icke gångbara yrkeskvalifikationer och 36 procent bedömdes ha otillräcklig skolutbildning. Ungefär 17 procent av undersökningsgruppen var utomnordiska medborgare. Totalt bedömdes 18 procent av undersökningsgruppen ha invandrarskapet emot sig.² Psykiska eller socialmedicinska handikapp bedömdes 28 procent av undersökningsgruppen ha. Antalet personer som bedömdes ha fysiska eller psykiska begränsningar var avsevärt större än antalet som hade det enligt sökanderegistret. För att ha tillgång till de handikappåtgärder som finns måste personen samtycka till att få en "handikappkod". För omkring 25 procent av de sökande ansågs ett hinder vara att de inte kunde eller ville flytta. För var fjärde sökande³ hade arbetsförmedlaren haft kontakt med annan myndighet. I genomsnitt hade dessa personer tillbringat närmare 17 månader i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, runt 30 procent av undersökningsgruppen deltog i åtgärd vid undersökningstillfället.

Av de som varit inskrivna utan avbrott bedömdes 22 procent ha små eller inga möjligheter att bli hjälpta av arbetsförmedlingen/AMI för att komma ut på arbetsmarknaden. Det motsvarar 7 procent av de sökande utan arbete eller i åtgärd i april 1998. Detta är troligen en underskattning eftersom många av dem med stora problem kan

² Av de utomnordiska medborgarna bedömdes 76 procent av de invandrarskapet emot sig det var dessutom 6 procent av de svenska medborgarna som bedömdes ha invandrarskapet emot sig.

³ Under 55 år.

ha blivit avaktualiserade, t.ex. därför att de missat ett möte med sin handläggare. Hinder som finns överrepresenterade bland dem som inte ansågs kunna bli hjälpta av arbetsförmedlingen var ålder, invandrarskap samt fysiska och psykiska handikapp. I denna grupp förekommer också ofta dåligt självförtroende, otillräcklig social kompetens, svårigheter att göra sig gällande vid en anställningsintervju, låg motivation m.m. Arbetsförmedlaren hade haft kontakt med annan myndighet gällande 56 procent av dem som bedömdes ha små eller inga möjligheter att bli hjälpta.

4.2 Försäkrade och oförsäkrade arbetslösa

Andelen arbetslösa med medlemskap i a-kassa har ökat

År 1995 var 26 procent av de arbetslösa som var anmälda på arbetsförmedlingen inte medlemmar i någon a-kassa, år 1997 hade andelen sjunkit till 24 procent och år 1998 till 20 procent. Dessa siffror avser medlemskap i arbetslöshetskassa och genomsnitt per månad. Av de som deltog i konjunkturberoende åtgärd var 24 procent inte medlemmar i en a-kassa år 1998. Av de som var långtidsarbetslösa var 17 procent inte medlemmar och av de som var långtidsinskrivna 11 procent. I antal innebär det 9 251 långtidsarbetslösa och 10 159 långtidsinskrivna år 1998.

Storstäderna hade en högre andel arbetslösa utan medlemskap, i Stockholm 27,6 procent av de öppet arbetslösa år 1998, motsvarande siffra för Göteborg respektive Malmö var 26,9 procent och 26,3 procent. Detta är en konsekvens av en högre andel av grupper som traditionellt inte har hunnit etablera sig på den ordinarie arbetsmarknaden, framförallt ungdomar och nyanlända invandrare.⁴ Att andelen arbetslösa med medlemskap i a-kassa har vuxit under 1990-talet beror dels på att anslutningen till för-

⁴ Salonen, Tapio (1999) "Ersättning vid arbetslöshet – socialbidrag eller arbetslöshetsersättning", Svenska Kommunförbundet.

säkringen ökat, dels på att den ökade arbetslösheten lett till att fler personer som varit etablerade på arbetsmarknaden ställts utan arbete⁵. Ungdomar och utomnordiska medborgare var kraftigt överrepresenterade bland de arbetslösa som saknade medlemskap i a-kassa.

Antalet nyinskrivna minskar

En studie⁶ av dem som anmälde sig som arbetssökande på arbetsförmedlingen för första gången under åren 1992–1997 visade att det totala antalet minskade från 333 040 till 129 800. Andelen av dem som skrev in sig för första gången som saknar arbetslöshetsersättning ökade under dessa år från 39 procent till 63 procent. Andelen som hade KAS minskade från 12 procent till 1 procent och andelen som hade arbetslöshetsersättning minskade från 49 procent till 36 procent.

4.3 Socialbidragstagandets förändring

Siffror om socialbidrag

Tabell 4.5 visar antalet hushåll, genomsnittlig bidragstid etc. under åren 1995 till 1999.

⁵ SOU 1996:51.

⁶ Jansson, Fredrik (1998), "An inquiry into the conflicting world of program participation", Term-paper Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet och Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Tabell 4.5. Socialbidragshushåll¹

	1995	1996	1997	1998
Antal hushåll som någon gång fått socialbidrag totalt	388 600	403 200	402 800	367 300
– Flyktingar ²	49 400	45 700	38 800	26 000
– Utrikes födda exkl. flyktingar	68 000	70 600	76 800	126 800
– Svenska hushåll	271 200	286 900	287 200	214 500
Genomsnittlig bidragstid, månader	5,3	5,5	5,6	5,6
Antal bidragshushåll som haft bidrag 6 månader eller mer	159 326	173 376	177 232	183 650

Källa: Socialstyrelsen och Statistiska centralbyrån (SCB)

¹ Siffrorna år 1997 och 1998 är inte jämförbara när det gäller antalet utländska hushåll exkl. flyktinghushåll då sättet att benämna denna personkrets har ändrats mellan dessa år. Definitionen år 1998 innebär en betydligt vidare personkrets än definitionen år 1997.

² Med flykting eller därmed jämställd avses, i detta sammanhang, utländsk bidragstagare för vilken kommunen, enligt 10§, förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande (SFS 1990:927), har rätt till schablonersättning från staten. Denna schabloniserade statliga ersättning avses täcka bl.a. ekonomiskt bistånd enligt 6§ SoL och introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar. Efter tre år flyttas den som fortfarande är socialbidragstagare till gruppen utrikes födda exkl. flyktingar.

År 1997 fick 403 000 hushåll socialbidrag någon gång under året. År 1998 var antalet 367 000 hushåll, vilket motsvarade närmare 10 procent av samtliga hushåll. Mellan åren 1997 och 1998 minskade antalet socialbidragstagare med 9 procent. Störst skillnader märktes hos bidragstagare i åldern 20–24 år. Där var minskningen större än 10 procent. Fortfarande var dock socialbidragstagare i större utsträckning yngre människor. Av bidragstagare över 18 år var 40 procent i åldern 18–29 år 1998.

Kostnader för arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Tabell 4.6. visar en statens kostnader för arbetsmarknadspolitiken och kommunernas kostnader för socialbidraget.

Tabell 4.6. Kostnader för arbetslösa, åtgärdsdeltagare och socialbidragstagare

	Totalkostnad 1998
Statens bidrag till arbetslöshetsersättning	32,6 miljarder kr
Kostnader för arbetsmarknadspolitiska åtgärder	21 miljarder kr
Kostnader för socialbidrag	11,4 miljarder kr

Källa: AMS och Socialstyrelsen

4.4 Orsak till socialbidrag och samband mellan arbetslöshetsförsäkring och socialbidrag

Orsak till socialbidrag

Tabell 4.7. visar andelen Svenska respektive utrikes födda hushåll i Stockholms kommun och i hela Sverige.

Tabell 4.7. Andelen flyktinghushåll, svenskfödda hushåll och utrikes födda hushåll i Stockholms kommun jämfört med riket, 1998

	Stockholm	Riket
Flyktinghushåll	9	7
Utrikes födda, exkl. flyktingar	44	35
Svenskfödda	47	58

Källa: Socialstyrelsen

Tabellen visar att andelen bidragshushåll med utländsk bakgrund var större i Stockholm än landet i helhet.

Tabell 4.8. visar stockholmshushållens försörjningshinder, d.v.s. orsak till att de fått socialbidrag⁷ mellan åren 1995 och 1997.

Tabell 4.8. Bidragshushåll med uppdelat på vanligaste försörjningshinder

Försörjningshinder	1995	1996	1997
<i>Arbetslösa, totalt</i>	17 930	19 356	20 121
– Arbets sökande med arbetslöshetsersättning	2 947	3 334	2 999
– Arbets sökande utan arbetslöshetsersättning	11 492	12 080	13 327
– Arbets sökande, utförsäkrad	124	90	52
– Deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ¹	1 842	2 466	2 539
– Väntar på utbildningsbidrag eller arbetslöshetsersättning	1 525	1 386	1 204
<i>Har arbete</i>	7 432	7 125	6 938
– Heltid otillräcklig inkomst	806	730	724
– Deltid, söker heltid	1 370	1 538	1 874
– Väntar på lön	2 124	1 947	1 711
– Har inkomst enl. socialbidragsnormen men får kompletterande socialbidrag av någon speciell anledning	3 132	2 910	2 629
<i>Tillhör ej arbetskraften</i>	15 857	16 578	16 513
– Otillräckliga transföreringar, (sjuk- och föräldrapension, förtidspension), väntar på inkl. enl. ngt. av detta eller väntar på dagis	3 457	3 876	4 306
– Invandrare som deltar i SFI	3 158	3 389	3 470
– Över 65 år men ingen eller låg pension, invandrare med nedsatt arbetsförmåga eller över 60 år,	1 749	1 834	1 935
– Sociala/medicinska skäl	6 997	6 946	6 398
– Asylbidrag	157	188	116
– Övrigt	339	345	288
Totalt	41 219	43 059	43 572

Källa: Utrednings- och statistikkontoret i Stockholm

¹ Här ingår både de som har utbildningsbidrag baserat på arbetslöshetsersättning och de som utbildningsbidrag enligt miniminivå.

⁷ Försörjningshindret är inte alltid samma för alla månader. I de fall flera försörjningshinder förekommit under året avser siffran det vanligast förekommande.

År 1991 fick 3 819 hushåll socialbidrag därför att de var arbetslösa och saknade arbetslöshetsersättning. Det motsvarar 17 procent av de totalt 22 106 hushåll som fick socialbidrag någon gång år 1991. År 1992 fick 6 809 hushåll, av totalt 23 549, socialbidrag p.g.a. att de var arbetslösa och saknade arbetslöshetsersättning. År 1993 var antalet 9 264 av totalt 27 506 och år 1994 var antalet 9 039 av totalt 27 699 hushåll.

För 1998 har specialbearbetningar av Stockholms kommuns socialbidragsstatistik gjorts. Dessa visar att det totala antalet hushåll som någon gång fick socialbidrag i Stockholms kommun år 1998 var 43 391 st. Av dem hade ungefär 50 procent någon gång under året socialbidrag på grund av:

- arbetslöshet, otillräcklig ersättning från arbetslöshetsförsäkringen
- arbetslös, utan ersättning från arbetslöshetsförsäkring
- arbetslös och utförsäkrad från arbetslöshetsförsäkringen
- deltog i arbetsmarknadspolitisk åtgärd

Antalet hushåll där arbetslöshet, utan arbetslöshetsersättning, var det vanligaste försörjningshindret uppgick till 11 279. Detta motsvarar 26 procent av det totala antalet hushåll. Tabell 4.9. visar antalet som hade socialbidrag av detta skäl en månad, två månader, tre månader etc.

Tabell 4.9. Tid med socialbidrag för hushåll där det vanligaste försörjningshindret var arbetslös, utan arbetslöshetsersättning, år 1998

1 mån	2 mån	3 mån	4 mån	5 mån	6 mån
1 148	1 075	1 181	920	774	634
7 mån	8 mån	9 mån	10 mån	11 mån	12 mån
606	583	558	521	735	2 544

Källa: Stockholms stads socialbidragsdatabas "Doris"

Totalt sett hade 6 181 hushåll socialbidrag med arbetslöshet utan arbetslöshetsersättning som vanligaste försörjningshinder, i sex månader eller mer. Det motsvarar 14 procent av samtliga bidragshushåll. Räknas genomsnittet per månad var det ungefär 3 000 hushåll. Detta motsvarar 7 procent av det totala antalet bidragshushåll. Eftersom varje hushåll i genomsnitt består av 1,15 vuxna personer blir det ungefär 3 500 personer per månad.

De procentuella andelarna för Stockholm har använts för att uppskatta det genomsnittliga antalet personer som är beroende av socialbidrag i sex månader eller mer p.g.a. är arbetslösa och saknar arbetslöshetsersättning. I hela landet blir det ungefär 29 500 personer i genomsnitt per månad. Träffsäkerheten i denna uppskattning kan naturligtvis diskuteras. Stockholm skiljer sig åt från övriga landet på många sett. Som tabell 4.7. visade var andelen utrikes födda högre än i landet i genomsnitt. Stockholm har också en bättre arbetsmarknadssituation än landet i helhet. Stockholm har dock en högre andel arbetslösa som saknar arbetslöshetsförsäkring. Den nationella statistiken innehåller inte uppgifter om orsaker till socialbidrag så en korrekt bedömning är omöjlig att göra.

Arbetslöshet bland socialbidragstagare och socialbidragstagare bland arbetslösa

Ett sätt att studera sambandet mellan arbetslöshet och socialbidrag är att studera arbetslöshet bland socialbidragstagare. En uppföljning från Svenska Kommunförbundet visade att hälften av 10 studerade kommuners socialbidragskostnader kunde kopplas till arbetslöshetsrelaterade faktorer.⁸ Detta stämmer väl överens med en annan undersökning avseende Stockholms kommun som visar att 47,2 procent av socialbidraget betalas ut p.g.a. arbetsmarknadsrelaterade faktorer. Den största delen, 32,5 procent, gick till dem som var öppet arbetslösa och saknade arbetslöshetsersättning.

⁸ Svenska Kommunförbundet (1999) ”Orsaken bakom ekonomiskt bistånd”, PM 1999-01-28, Stockholm.

Till deltagare i åtgärder gick 9 procent och till arbetslösa med otillräcklig ersättning gick 5,8 procent.⁹ Ett annat sätt är att studera socialbidragstagande bland arbetslösa. Arbetsförmedlingens statistik innehåller inte uppgifter om försörjningskälla så detta måste studeras på annat sätt. Lokala studier har visat att 20–35 procent av alla arbetslösa tvingas söka socialbidrag.¹⁰ Socialtjänstutredningens delbetänkande¹¹ visade att det långvariga socialbidragstagandet bland arbetslösa ökat kraftigt under 1990-talet. År 1990 fanns det inte några långvarigt socialbidragsberoende bland de arbetslösa, år 1996 var sju procent av de arbetslösa långvarigt beroende av socialbidrag. Motsvarande siffror för icke arbetslösa var 0,7 procent år 1990 och ca tre procent år 1996.

Behandlas arbetslösa olika?

En fråga är vilken service arbetsförmedlingen erbjuder dem som saknar arbetslöshetsersättning¹². En undersökning av ett urval på 120 000 av dem som anmält sig som arbetslösa för första gången mellan åren 1992 och 1997, som senare blev placerade i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd, visar att den genomsnittliga tiden före en placering i arbetsmarknadspolitiskt program var 9,8 veckor för de oförsäkrade, 8,5 veckor för de som hade KAS och 19,9 veckor för de som hade a-kassa. Även bland dem som gick från arbetslöshet till arbete var arbetslöshetstiden kortare för dem utan ersättning, 9 veckor jämfört med 12,8 veckor för de med a-kassa

⁹ Salonen, Tapio (1999), "Ersättning vid arbetslöshet – socialbidrag eller arbetslöshetsersättning", Socialhögskolan i Lund, Svenska Kommunförbundet.

¹⁰ Socialstyrelsen (1997), "Social Rapport", SoS-rapport 1997:14, Stockholm.

¹¹ SOU 1999:46.

¹² Eventuella skillnader i service kan avspegla skillnader mellan individer. De som har sämre (eller bättre) förutsättningar erbjuds troligtvis olika åtgärder och tar i olika utsträckning egna initiativ. För att kunna besvara frågan måste hänsyn tas till eventuella olikheter mellan oförsäkrade och försäkrades bakgrund.

och 11 veckor för de med KAS.¹³ I bland hävdas att oförsäkrade har starkare incitament att söka arbete och därför får arbete snabbare. Denna undersökning skulle kunna styrka detta. Bland de oförsäkrade finns dock både arbetslösa med goda förutsättningar och de med sämre förutsättningar.

Den som avslutat en utbildning måste t.ex. vara inskriven hos arbetsförmedlingen i tre månader innan han eller hon kan bli berättigad till grundbelopp genom studerandevillkoret. Personen räknas under denna tid som oförsäkrad. Studien innefattar också bara de som placerades i åtgärd eller som fick arbete. Bilden kanske skulle se annorlunda ut om jämförelserna avsåg även de som inte började i en åtgärd och om gruppen oförsäkrade delades upp på undergrupper. I avsnitt 6 presenteras en undersökning som går vidare med denna fråga.

¹³ Jansson, Fredrik (1998), "An inquiry into the conflicting world of program participation", Term-paper Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet och Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

5 Åtgärder för arbetslösa

I detta kapitel beskrivs de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna, vilken ersättning som utgår, vilket syfte åtgärderna har, vad deltagarna har för bakgrund samt kostnaderna för och effekterna av åtgärderna. Därefter beskrivs kommunernas medverkan i arbetsmarknadspolitiken med exempel från Enköping och Hisingen.

5.1 Arbetsmarknadspolitiska program och ersättning till de som deltar

Arbetsmarknadspolitiska program – en del av arbetsmarknadspolitiken

Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten består av service till sökande och arbetsgivare samt arbetsmarknadspolitiska program. Servicen till arbetsgivare och sökande består t.ex. av platsförmedling och vägledning. Arbetsmarknadsprogrammen kan delas in i konjunkturberoende åtgärder, handikappåtgärder samt övriga insatser. Övriga insatser är t.ex. bidrag till arbetshjälpmedel och stöd för geografisk rörlighet. Nedan behandlas främst de konjunkturberoende åtgärderna.

Konjunkturberoende åtgärder

De konjunkturberoende åtgärderna varierar över tiden, nya införs och andra försvinner. I början av 1990-talet ökade både antalet åtgärder och åtgärdsvolymen i takt med att arbetsmarknadsläget för-

sämrades. Under de senaste åren har både antalet åtgärder och antalet deltagare minskat igen. År 1999 finns det i huvudsak nio konjunkturberoende åtgärder. Under år 1999 har det också funnits deltagare kvar i några åtgärder som avslutats vid årsskiftet 1998/1999.

Tabell 5.1 sammanfattar åtgärdernas ersättningstyper och målgrupper. Åtgärderna beskrivs mer utförligt i bilaga 1.

Tabell 5.1. Konjunkturberoende åtgärder – ersättning och målgrupp

Åtgärd	Stöd till:	Målgrupp	Övrigt
Anställningsstöd	Arbetsgivare får 50% av lönekostnaden, den anställdes avtalsenliga lönen	Långtidsarbetslösa	
ALU	Deltagaren får utbildningsbidrag	Försäkrade	Borttaget fr.o.m. år 1999, har ersatts av arbetspraktik.
API	Deltagaren får utbildningsbidrag, anordnaren betalar 2 000 kr/månad i finansieringsbidrag	Arbetslösa	Borttaget fr.o.m. år 1999, har ersatts av arbetspraktik.
Arbetspraktik	Deltagaren får utbildningsbidrag, anordnaren betalar finansieringsbidrag på 1 000 – 3 000 kr/månad under vissa förutsättningar	Arbetslösa	
AMU, yrkesinriktad köpt utbildning	Deltagaren får utbildningsbidrag	Arbetslösa eller de som riskerar att bli arbetslösa	

Åtgärd	Stöd till:	Målgrupp	Övrigt
AMU reguljär utbildning	Deltagaren får utbildningsbidrag	Långtidsarbetslösa invandrare och handikappade	
Starta-eget	Deltagaren (=företagaren) får utbildningsbidrag	Arbetslösa	
Datortek	Deltagaren får utbildningsbidrag	Arbetslösa	
Resursarbete	Arbetsgivare får ersättning som motsvarar arbetslöshetsersättningen, deltagaren får avtalsenlig lön	Långtidsarbetslösa med arbetslöshetsförsäkring	Beslut om att ta bort åtgärden fattades av regeringen 990826
OTA	Deltagaren får ersättning enligt dagpenning + 45 kr per dag vid heltidssysselsättning	Försäkrade över 55 år som varit arbetslösa minst 24 månader	Tas bort successivt under år 1999
KPU	Deltagarens får ersättning, storleken bestäms av kommunen och varierar därför	Arbetslösa 18–20 år	
Utvecklings- Garanti	– Utbildningsbidrag – Enligt socialbidrag – Ersättning motsvarande studiebidrag	Långtidsarbetslösa 20–24 år	

Utbildningsbidragets storlek

Stöd till deltagare i de olika åtgärderna har samlats under ett stöd, som regleras i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Aktivitetsstöd lämnas i form av utbildningsbidrag som är lika mycket som arbetslöshetsersättningen. Den som inte har rätt till arbetslöshetsersättning får dagpenning enligt minimivå vid deltagande i åtgärd. Före 1 juli 1995 var det lägsta utbildningsbidraget 338 kr per dag till de över 20 år. Denna ersättning utgick både till dem som var berättigade till KAS samt till dem som saknade arbetslöshetsförsäkring. Den 1 juli 1995 sänktes det lägsta utbildningsbidraget till 230 kr per dag. År 1997 sänktes utbildningsbidraget till 103 kr per dag för dem som saknar arbetslöshetsförsäkring, de som har rätt till grundersättningen får 240 kr per dag även när de deltar i en åtgärd.

Syfte med åtgärderna

Det finns arbetsmarknadspolitiska åtgärder som syftar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att underlätta omfördelningen av arbetskraft mellan olika sektorer, yrken och regioner. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan också syfta till att göra individerna som deltar mer "anställningsbara" genom att ge dem möjlighet att behålla eller skaffa sig yrkeskunskaper eller utbildning. Ett annat syfte är att tillvarata de arbetslösas resurser genom att låta dem delta i någon typ av produktion. Åtgärderna kan delas in i tre slag med olika betoning på dessa syften.

Utbildningsåtgärder ska höja individens kompetens och därigenom öka individens förutsättningar för att bli anställd. Ett annat viktigt syfte med utbildningsinsatserna är att förse företagen med arbetskraft med den utbildning som behövs. Detta för att underlätta arbetsmarknadens funktionssätt. Till utbildningsinsatserna räknas arbetsmarknadsutbildning som drivs i statlig regi samt datorteket som kommunerna ansvarar för.

Praktikåtgärder ska vara tillfällig sysselsättning där deltagarna utför sådant arbete som annars inte skulle blivit gjort. Det huvudsakliga syftet är att deltagarna ska utveckla och underhålla yrkeskunnandet. Den åtgärd som i dag tillhör denna kategori är arbetspraktik, som ersatt de tidigare åtgärderna Arbetslivsutveckling (ALU) och Arbetsplatsintroduktion (API). Hit hör även offentligt tillfälligt arbete (OTA) och resursarbete. De två sistnämnda har dock större betoning på att tillvarata arbetslösas resurser i produktionen. Deltagare i dessa åtgärder är huvudsakligen placerade i den kommunala verksamheten.

Den tredje kategorin åtgärder är subventioner i inledningsskedet av en anställning eller starten av ett eget företag. Till skillnad mot praktikåtgärderna är det meningen att de subventionerade anställningarna ska fortsätta även efter subventionstidens slut. Hit hör anställningsstöd och starta-eget bidrag. Anställningsstödet är framför allt till för långtidsarbetslösa och de ska kunna bidra till att arbetsgivaren anställer någon som annars inte skulle varit aktuell för anställning.

Övriga åtgärder

Verksamhet som inte ryms inom ordinarie verksamhet kan finansieras med Arbetsmarknadsverkets (AMV) anslag för otraditionella medel. Detta regleras av förordning (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Medlen får användas för insatser som inte ryms inom ordinarie regelverk och inte heller berättigar till andra statliga stöd. Vid användning av otraditionella medel ska speciellt invandrades och ungdomars behov uppmärksammas. Under år 1997 användes större delen av anslaget till olika projekt, många i kommunal regi. Viss del användes även för finansiering av löner för programansvariga på datorteken och utvecklingsinsatser inom datortekens aktivitetsdel.

Projekt kan också finansieras genom europeiska socialfonden, mål 3. Projekten drivs också i samarbete mellan kommuner och arbetsförmedlingar. Syftet med mål 3 är att bekämpa långtidsarbetslöshet samt att medverka till att ungdomar och personer som riskerar utslagning kommer in på arbetsmarknaden. Projekten inom mål 3 ska tillföra något utöver det vanliga och ska kunna fungera som experimentverkstad. Från programmets början år 1995 och t.o.m. år 1998 har 1 605 projekt startat och 142 000 personer har deltagit i något av dessa. Av de som deltagit i projekt som finansierats av mål 3 har 47 procent gått på datortek, 15 procent deltagit i vägledningsprojekt, 7 procent i starta eget-projekt och 31 procent i kompetensutvecklingsprojekt. Den övervägande delen av deltagarna har varit ungdomar och långtidsarbetslösa. EU svarar för ungefär hälften av medlen. I Sverige betonas att alla projekt som finansieras inom mål 3 ska ha en lokal inriktning.

5.2 Bakgrunden hos deltagarna i de konjunkturberoende åtgärderna

Tabell 5.2. visar andelen utländska medborgare, långtidsarbetslösa, arbetslösa utan arbetslöshetsersättning samt andelen sysselsatta i kommunal verksamhet i de olika konjunkturberoende åtgärderna år 1998.

Tabell 5.2. Andel utländska medborgare, andel långtidsarbetslösa och andel utan arbetslöshetsersättning samt sysselsatta i kommunal verksamhet i procent.

Program	Andel utländska medborgare	Andel långtidsarbetslösa	Andel utan arbetslöshetsersättning ²	Andel ¹ i kommunal verksamhet
Anställningsstöd		20	29	34
ALU	10	29	1	47
API	20		31	28
Arbetspraktik				40 ³
AMU	25	23	24	15
Starta-eget		25	13	0
Datortek	10		23	100
Resursarbete			1	91
OTA			0	83
KPU			98	100
Utvecklingsgaranti		36	56	100

Källa: Svenska Kommunförbundet

¹ Avser april 1998, baseras på en uppskattning via en enkätundersökning

² Källa Salonen 1999, avser oktober 1998.

³ Uppskattning från Svenska Kommunförbundet baserad på andelen i kommunal verksamhet i ALU och API.

Sedan 1995/96 har målet varit att de utomnordiska medborgarnas andel av konjunkturberoende program ska vara högre än deras andel av de arbetslösa. Detta uppnåddes med god marginal 1995/96. Under år 1998 och början av år 1999 har de utomnordiska medborgarnas andel i konjunkturberoende program minskat och är för närvarande endast något större än andelen arbetslösa. Invandrarnas fördelning på reguljär och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning är ganska jämn, den relativa andelen invandrare är dock högre i reguljär arbetsmarknadsutbildning. Sammantaget har utomnordiska

medborgare haft en förhållandevis hög andel i arbetsmarknadsutbildning och en förhållandevis låg andel i ALU och API. Andelen i arbetspraktik och individuellt anställningsstöd är dock högre för utomnordiska medborgare än svenska. Andelen med starta-eget bidrag är ungefär lika i båda grupperna.

Arbetsmarknadsverket har särskilda mål för långtidsarbetslösheten. Det finns också särskilda åtgärder som i huvudsak vänder sig till långtidsarbetslösa. Siffrorna visar dock att dessa åtgärder i praktiken bara innehåller en liten andel långtidsarbetslösa.

5.3 Kostnader, antal deltagare och effekter av de olika åtgärderna?

Kostnader och effekter

Kostnaden för en åtgärd kan bestå av:

- Lönesubvention i form av anställningsstöd till arbetsgivare.
- Aktivitetsstöd till deltagaren i åtgärden, vilket motsvarar den ersättning individen har vid arbetslöshet eller stöd enligt minimivå.
- Kostnaden för köpta kurser.
- Övriga kostnader, t.ex. investeringskostnader, kostnader för projekt, konsultkostnader inom starta eget.

Tabell 5.3. presenterar åtgärdens genomsnittliga kostnad, åtgärdens genomsnittliga tid, genomsnittligt antal deltagare samt andelen som är i arbete 90 dagar efter åtgärdens slut¹.

¹ Till arbete räknas anställning med anställningsstöd.

Tabell 5.3. Genomsnittlig kostnad för och genomsnittlig tid i olika program år 1998

Program	Genomsnittlig månads-kostnad (kr)	Genomsnittlig tid (dagar)	Genomsnittligt antal deltagare (månad)	Andel i arbete 90 dagar efter åtgärden (procent)
Anställningsstöd	6 500	114	10 547	62
ALU	9 700	137	38 892	20
API	7 800	115	19 347	39
Arbetspraktik ¹				
AMU	15 000	126	41 899	29
Starta-eget bidrag	10 000	252	12 514	71
Datortek	8 100	78	64 248	23
Resursarbete	9 000	139	4 104	51
OTA	10 800	226	7 741	11
KPU	2 700	157	12 176	36
Utvecklingsgaranti	9 000	80	2 846	32

Källa: AMS årsredovisning 1998

¹ Arbetspraktik infördes 1999, uppgifterna finns därför inte tillgängliga ännu.

Andelen i arbete 90 dagar efter åtgärdens slut ger inte ett tillfredsställande mått på åtgärdens effektivitet. För att fastställa effekten måste hänsyn tas till individernas bakgrund och jämförelser måste göras med vad som skulle hänt om de inte deltagit i åtgärden. I AMS åtgärdsundersökning 1998² görs effektmätningar där sådan hänsyn tas. Undersökningen fastställer bl.a. effekt på deltagarnas sysselsättning ett år efter att de avslutat åtgärden. Resultaten visar att rekryteringsstöd i störst utsträckning ökar chansen att vara sys-

² Arbetsmarknadsstyrelsen (1988), "Åtgärdsundersökning" 1998, Ura 1999:1, Stockholm.

selsatt ett år efter avslutad åtgärd. Utbildningsvikariat, API och arbetsmarknadsutbildning ökar också chansen till sysselsättning. Beredskapsarbete ökar chansen men inte lika mycket. Datortek och ALU tycks inte innebära några sysselsättningseffekter.

I en enkätundersökning har deltagarna själva fått bedöma vilken effekt åtgärden haft för deras möjligheter att få arbete. Deras bild stämmer relativt väl med de skattade sysselsättningseffekterna. Andelen som tror att åtgärden ökat chanserna att få arbete är relativt hög bland dem som deltagit i arbetsmarknadsutbildning, 57 procent, rekryteringsstöd, 54 procent, API, 44 procent och utbildningsvikariat, 44 procent. Ca en fjärdedel av de som deltagit i beredskapsarbete och datortek och ca en femtedel av de som deltagit i ALU tror att åtgärden ökat deras chanser att få arbete. Deltagarnas egna bedömningar är, när det gäller ALU och datortek, något mer positiva än de skattade sysselsättningseffekterna som inte påvisade någon effekt. De deltagare som fått arbete har bedömt åtgärdens betydelse för att få arbetet. Dessa bedömningar visar att det framför allt är de som fått arbete hos samma arbetsgivare som de hade åtgärden hos som tror att åtgärden haft betydelse för deras möjligheter att få arbetet. Deltagarnas bedömning av rekryteringsstödet betydelse är lägre än de skattade sysselsättningseffekterna, vilket kan tyda på att en viss del av dem som fått arbete efter att ha deltagit i rekryteringsstöd skulle fått det ändå.³

Effekter för utomnordiska medborgare jämfört med svenska

Tabell 5.4. visar andelen av de svenska medborgarna som var i arbete 180 dagar efter avslutad åtgärd och andelen utomnordiska medborgare som var det.

³ Utvärderingar av utvecklingsgarantin presenteras i kapitel 7.

Tabell 5.4. Andel i arbete 180 dagar efter avslutad åtgärd år 1998

Program	Utomnordiska medborgare	Svenska medborgare
Anställningsstöd	67	65
ALU	16	26
API	34	44
Arbetspraktik*		
AMU	24	37
Starta-eget bidrag	60	74
Datortek	21	30
Resursarbete	47	58
KPU	24	41

Källa: AMS

Tabellen visar att de utomnordiska medborgarna har arbete i mindre utsträckning än svenska efter att de deltagit i åtgärd. Undantaget är anställningsstöd som en något högre andel av de utomnordiska medborgarna får arbete efter. Detta säger dock inte i vilken utsträckning de som deltagit i åtgärder skulle fått arbete om de inte deltagit i åtgärd.

5.4 Kommunens ansvar för arbetslösa

Kommunens ansvar för flyktingar och invandrare

Kommunen är skyldig att erbjuda Svenska för invandrare (SFI) till de personer som saknar grundläggande kunskaper i det svenska språket fr.o.m. andra halvåret de fyller 16 år. Flertalet kommuner anordnar SFI i egen regi, oftast i anslutning till komvux, men vissa kommuner lägger ut verksamheten på annan anordnare, t.ex. folkhögskola, studieförbund eller privat utbildningsanordnare.

Flyktingar har ofta särskilda behov av samhällets stöd under den första tiden i Sverige. De erbjuds därför särskild introduktion i form av kommunala introduktionsprogram. Dessa ska alltid innehålla

SFI, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt arbetsliv samt information om vardagslivet i en kommun. Stor frihet finns för kommunen att vidta lämpliga åtgärder i övrigt för introduktionen till flyktingarna. Det kan innebära vissa sysselsättningsskapande insatser. Staten lämnar ersättning till kommunerna för introduktionen enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. och det övergripande målet är att individerna ska bli självförsörjande. I normalfallet bör en bas för det fortsatta livet i Sverige kunna erhållas inom två år förutsatt att introduktionen bedrivs på heltid. Den statliga ersättningen lämnas i form av ett schablonbidrag som ska täcka kostnader för svenskundervisning och försörjning under introduktionstiden samt vissa andra merkostnader som följer av flyktingmottagandet. För att erhålla statsbidrag måste kommunen, tillsammans med flyktingen, upprätta en individuell introduktionsplan som ska syfta till att ge flyktingen förutsättningar att snabbast möjligt få arbete och bli delaktig i det svenska samhället.

Kommunen har fått möjlighet att ta ansvar för ett antal konjunkturberoende åtgärder

Kommunerna har mycket stort ansvar för Datorteket som infördes den 1 juli 1995. Deltagarnas ersättning finansieras dock av staten, kommunen kan dessutom få bidrag till verksamheten⁴. Den 1 oktober 1995 fick kommunerna möjlighet att, efter avtal med staten, överta ansvaret för arbetslösa ungdomar upp till 20 år. År 1996 hade alla kommuner slutit avtal. Kommunen får ersättning från staten för att anordna dessa åtgärder.

Även utvecklingsgarantin som infördes 1 januari 1998 regleras genom avtal mellan staten (LAN) och kommunen får ersättning från staten. En undersökning från Statskontoret⁵ visade att drygt 220

⁴ Se vidare under avsnittet ”övriga åtgärder, samverkansprojekt och finansieringsformer.

⁵ Statskontoret (1999), ”Utvecklingsgarantin för ungdomar – det första året”, 1999:6, Stockholm.

kommuner tecknat avtal i november 1998 och drygt 60 hade valt att avstå.

Utvecklingsgarantin och Kommunala program för ungdomar (KPU), som skapats under de senaste åren ska utformas individuellt och kan innebära både utbildning, praktik eller annan verksamhet alternativt kombinationer av olika verksamhetstyper.⁶ KPU vänder sig till ungdomar mellan 18 och 20 år och det huvudsakliga syftet med att ge kommunen ansvaret för den gruppen var att kommunen, som är huvudman för skolan, på detta sätt fick ett samlat ansvar för ungdomarna under de år de ska välja levnadsbana. Utvecklingsgarantin omfattar långtidsarbetslösa ungdomar och huvudorsaken till att kommunen fick ansvaret för dem var att kommunen ansågs ha goda förutsättningar för att anordna individuella åtgärder till denna grupp. Utvecklingsgarantin skulle också bidra till att förverkliga ambitionen att ingen under 25 år ska vara utan sysselsättning i mer än 100 dagar.

Kommunen som anordnare sysselsätter deltagare i arbetsmarknadsprogram

Under 1990-talets höga arbetslöshet har antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ökat kraftigt. Som tabell 5.2. visade tar kommunerna emot ett stort antal arbetslösa som deltar i arbetsförmedlingens åtgärder. Under våren 1998 var, enligt Svenska Kommunförbundets beräkningar,⁷ över 80 000 personer i olika arbetsmarknadspolitiska program sysselsatta i kommunerna.

⁶ Tanken på individuella åtgärder gäller dock inte enbart de som anordnas i kommunal regi. På senare år har vikten av att varje arbetssökande har en individuell handlingsplan starkt poängterats. Handlingsplanen ska utarbetas tillsammans med den arbetssökande och innehålla mål och planer för hur dessa mål ska nås. En sökandes handlingsplan ska kunna omfatta flera åtgärder eller andra insatser.

⁷ Svenska Kommunförbundet (1999), "Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken", Stockholm.

Sysselsättningsåtgärder som helt finansieras av kommunen

Utöver de program, som helt eller delvis finansieras av AMS, så anordnar och finansierar kommunerna egna åtgärder, främst för dem som har socialbidrag. Enligt Svenska Kommunförbundets uppskattning sysselsatte kommunerna 4 700 arbetslösa med enbart socialbidrag som finansieringsform i april 1998.

Utöver detta är, enligt Svenska Kommunförbundets beräkningar, 3 100 tidigare arbetslösa i genomsnitt per månad anställda i kommunen under begränsad tid. Skälet till att de anställs är att de inte har kvalificerat sig för a-kassa och har därför enligt kommunerna svårt att få någon åtgärd genom arbetsförmedlingen. Den arbetslöse kan också genom anställningen kvalificera sig för a-kassa. Kommunala anställningar av arbetslösa förekommer inte i särskilt många kommuner. Göteborg och Malmö står för den övervägande delen. Göteborg startade denna verksamhet år 1996 genom att införa s.k. visstidsanställning. Detta tillkom p.g.a. statens förändring av de tidigare ersättningsgrundande beredskapsarbetena. Åtgärden är helt kommunalt finansierad och deltagarna erhåller avtalsenlig lön. Syftet har varit, förutom aktivering, att deltagarna ska kvalificera in sig i arbetslöshets- och sjukförsäkringen. Under år 1998 sysselsatte Göteborgs kommun i genomsnitt 1 300 personer i månaden i kommunala beredskapsarbeten. Motsvarande kommunal åtgärd infördes i Malmö år 1997. Där kallas åtgärden för "Arbete i stället för socialbidrag" (ARBIS). Målgruppen är långtidsarbetslösa med långvarigt socialbidragsberoende. I genomsnitt var 500 personer i månaden engagerade i dessa åtgärder år 1998.⁸

Ny roll för kommunerna

I arbetsförmedlingsnämnden ingår representanter från kommun, arbetsförmedling, länsarbetsnämnd och arbetsmarknadens parter. Nämndens uppgift är att utforma arbetsmarknadspolitiken så att

⁸ Salonen, Tapio (1999) "Ersättning vid arbetslöshet – socialbidrag eller arbetslöshetsersättning", Svenska Kommunförbundet.

lokala behov tillfredsställs. I syfte att intensifiera och förtydliga kommunens och arbetsförmedlingens samarbete fick kommunen år 1996 majoritet i arbetsförmedlingsnämnden. Nämnden fick samtidigt delvis utökade befogenheter. Det var också ett led i att öka det kommunala inflytandet över arbetsmarknadspolitiken samt öka förutsättningarna för lokala anpassningar av arbetsmarknadspolitiken. Vilket reellt inflytande nämnden har på arbetsförmedlingens verksamhet är dock osäkert. Enligt en undersökning från kommunförbundet ansåg drygt hälften av kommunerna att deras inflytande över arbetsmarknadspolitiken stärkts tack vare arbetsförmedlingsnämndens nya sammansättning och befogenheter.

Många kommuner har en särskild enhet som svarar för arbetsmarknadspolitiken. År 1998 fanns det enligt Svenska Kommunförbundets undersökning en särskild arbetsmarknadsenhet i sju av tio kommuner, år 1995 fanns arbetsmarknadsenheter i två av tio kommuner.

De större kommunerna hade i högre utsträckning än de mindre kommunerna arbetsmarknadsenheter.⁹ Ca 80–100 procent av enheterna ansvarar för kommunens del i de konjunkturberoende åtgärderna som redovisats ovan. Ca 80 procent av enheterna ansvarar för olika slags projekt. Strax under 75 procent ansvarar för satsning på socialbidragstagare.

Friare användning av arbetsmarknadsmedel

Försöksverksamhet med friare användning av de arbetsmarknadspolitiska medel har bedrivits under åren 1998 och 1999 i fem län. Försöksverksamheten innebär att LAN i dessa län fått utnyttja anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder utan att följa volymmålen¹⁰ samt fått utnyttja ca 20 procent av det totala anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder till otraditionella insatser. Detta

⁹ De kommuner som inte har arbetsmarknadsenheter kan ändå ha arbetsmarknadsåtgärder i kommunen, men ansvaret för dessa ligger då på någon annan enhet eller förvaltning.

¹⁰ Fr.o.m 1999 är volymmålen borttagna för alla län.

innebär bl.a. att de haft möjlighet att utveckla nya åtgärder. Utvärderingar av försöken visar att kommunen ofta var anordnare av nya projekt som startas inom ramen för försöksverksamheten. Många var inriktade mot näringslivet.¹¹ En särskild utvärdering av försöksverksamheten i Skåne visar att länet enbart använde ca 4 procent av sitt åtgärdsanslag till otraditionella insatser samt att vissa av projekten som drevs med otraditionella medel skulle kunna bedrivas som ordinarie arbetsmarknadsåtgärder. Undersökningen visar också att de otraditionella insatserna i Skåne hade en tonvikt på tillväxt och nyföretagande.¹²

Frikommunförsöket

Försöksverksamhet med lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken startade 1 juli 1996 och pågick till 31 december 1998. Syftet var att finna former för en förbättrad lokal samverkan inom arbetsmarknadspolitiken och effektivisera användningen av offentliga medel. Ungefär 9 procent av medlen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder användes i försöksverksamheten. Kommunerna som deltog bidrog med ungefär 25 procent av finansieringen. Totalt 27 kommuner deltog i försöket. Försöksverksamheten innebar främst att arbetsförmedlingar och kommuner drev gemensamma projekt. Försöksverksamheten bestod både av klart avgränsade projekt och verksamhet integrerad i de ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Kartläggning av åtgärderna visar att långtidsarbetslösa var överrepresenterade i försöksåtgärderna. Exempel på andra målgrupper var ungdomar, invandrare och låg-

¹¹ Persson, Kristian och Regnéér Håkan (1999), "Friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel", Delrapport 1, Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärdering (IFAU), Uppsala.

¹² Statskontoret (1999), "Användning av otraditionella medel i Skåne åren 1998 och 1999", Publikation 1999:8, Stockholm.

utbildade.¹³ Insatserna hade större spridning än ordinarie arbetsmarknadsåtgärder och många deltagare kombinerade arbete, praktik och utbildning i en och samma åtgärd. Exempel på otraditionella drag i försöksverksamheten var längre åtgärdstider, olika kombinationer av reguljära åtgärder och att grupper som i normala fall inte var berättigade för en viss åtgärd eller ersättning fick del av den.

Vanligast var att staten och kommunen var för sig fattade beslut om finansiering och utbetalning. Endast i ett fåtal försökskommuner hade medlen sammanförts till en gemensam pott.

Den vanligaste fördelningen av finansieringsansvaret var att arbetsförmedlingen betalade utbildningsbidrag enligt ordinarie rutiner medan kommunen stod för projektkostnader, drift-, lokal- och administrationskostnader. Den genomsnittliga kostnad för varje deltagare var något lägre än den genomsnittliga kostnaden för de traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna

Ungdomsverksamhet i Enköping

I Enköping drivs en ungdomsförmedling i form av ett samverkansprojekt mellan arbetsförmedlingen och kommunen. Arbetsförmedlingen är huvudansvarig för projektet men det finns också en styrgrupp bestående av chefer ifrån socialtjänsten och skolförvaltningen, som i dagsläget ansvarar för arbetsmarknadsfrågorna i kommunen. Ungdomsenheten finns i arbetsförmedlingens lokaler. På förmedlingen arbetar två arbetsförmedlare, en kommunal arbetsmarknadssekreterare och en socialsekreterare. Ungdomsförmedlingens mål är att det inte ska finnas några långtidsarbetslösa ungdomar i kommunen. För att medverka till att samtliga anställda vid ungdomsförmedlingen ska kunna arbeta effektivt med de arbetssökande har de två kommunalanställda inom ramen för en försöksverksamhet givits tillstånd att utnyttja Arbetsmarknadsverkets datorsystem.

¹³ Det kan här nämnas att några arbetsförmedlingar uttryckte ett visst missnöje med "kommunens tendens att vilja lösa socialpolitikens problem inom arbetsmarknadspolitikens ram".

Ungdomsförmedlingen jobbar med alla ungdomar mellan 18 och 25 år som inte får sysselsättning inom 100 dagar. På ungdomsförmedlingen deltar de i vägledning och jobbsökaraktiviteter i fyra veckor. De som är i behov av extra mycket stöd i arbetssökande och vägledning har möjlighet att få det. Ungdomarna har också tillgång till arbetspsykolog från AMI. Under de fyra veckorna är det meningen att ungdomarna ska slussas över till arbete, utbildning eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Ungdomsenheten startade före utvecklingsgarantin och utvecklingsgarantin har nu inkorporerats i förmedlingen. De arbetslösa som inte kunnat slussas över till annan verksamhet under fyra veckor placeras ut i åtgärder inom ramen för utvecklingsgarantin. Det är då t.ex. praktik i den kommunala verksamheten. I normalfallet består tiden i utvecklingsgarantin av de fyra veckorna på ungdomsförmedlingen.

Resultat av ungdomsverksamheten i Enköping

Resultatet av utvecklingsgarantin i Enköpings kommun är att det inte längre finns några långtidsarbetslösa ungdomar. En uppföljning av vad som händer efter en period i utvecklingsgarantin visade att av de totalt 92 personer som varit inskrivna i utvecklingsgarantin fram till slutet av maj 1999 gick 37 procent från utvecklingsgarantin till arbete, 20 procent påbörjade reguljär utbildning, 24 procent gick till annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Sammanfattningsvis gick 81 procent vidare till arbete, utbildning eller annan åtgärd. Uppföljningen visar också att de som arbetar på ungdomsförmedlingen tycker att det gemensamma arbetet inneburit att de kunnat utnyttja de olika kompetenserna på ett smidigt och för den unge konstruktivt sätt.

Fler projekt i Enköping

Ungdomsenheten anordnar särskilda projekt för de ungdomar som inte är riktigt färdiga för arbetsmarknaden. Under tiden de deltar i projektet har de full tillgång till de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och går över till någon av dem om det bedöms lämpligt.

Socialsekreteraren på ungdomsförmedlingen arbetar med dem som har socialbidrag och dessutom står relativt långt från arbetsmarknaden. De är arbetsföra enligt socialtjänsten men har många gånger så stora problem att arbetsförmedlingen inte själva skulle kunnat arbeta aktivt med dem. Tack vara att socialsekreteraren arbetar på arbetsförmedlingen är det nu möjligt för förmedlingen att vara med och arbeta med denna grupp. På detta sätt har man också lyckats eliminera gruppen ungdomar som skriver in sig på arbetsförmedlingen för att få socialbidraget men som inte kommer i gång i åtgärd, t.ex. därför att de avaktualiseras när de missar ett möte.

I Enköping finns också ett annat projekt som drivs i samarbete mellan kommunen och arbetsförmedlingen. I projektet deltar arbetslösa invandrare med socialbidrag, varav många haft svårt att tillgodogöra sig den vanliga SFI undervisningen. Verksamheten består av arbetsträning och språkträning under andra former än SFI. Projektledarna består av arbetsförmedlare, lärare, socialsekreterare och arbetsmarknadssekreterare. I projektet ingår arbetssökande eller ”praktik-sökande”. Tack vara att arbetsförmedlare finns med i projektet har deltagarna full tillgång till arbetsförmedlingens åtgärder och en period i projektet kan t.ex. följas av en anställning med anställningsstöd. Ersättningen till de som deltar består av utbildningsbidrag kompletterat med socialbidrag samt en stimulansersättning.

Myndighetssamarbete på Hisingen

Sedan två år tillbaka pågår ett myndighetssamarbete på Hisingen i Göteborgs kommun under den gemensamma beteckningen DELTA.

Samarbetet har startats inom ramen för SOCAM-försöket¹⁴. Medverkande är socialtjänsten, försäkringskassan samt hälso- och sjukvården. Till DELTA-samverkan har även länsarbetsnämnden knutits. Arbetet inom DELTA går till stor del ut på att ”fånga upp” människor och byta passivitet mot aktiva åtgärder. Denna ambition gäller långtidsarbetslösa samt dem som också har rehabiliteringsbehov. Finansieringen av verksamheten inom DELTA sker till stor del genom att medel tas från anslagen för socialbidrag och sjukförsäkring.

Målsättningen är att aktiveringen ska leda till minskat bidragsberoende och varje insatt krona ska på sikt innebära minst motsvarande minskning av kostnader för sjukförsäkring och socialbidrag. Länsarbetsnämnden bidrar genom avtal med resurser till flera samverkansprojekt.

Inom ramen för DELTA finns arbetslivsinriktade aktiviteter där kärnan är ett arbetsmarknadstorg, öppet för arbetslösa i åldersgruppen 18–64 år med behov av fördjupad kartläggning och vägledning. Där arbetar företrädare arbetsförmedling, AMI, socialtjänst och försäkringskassa på lika villkor med nya gemensamma metoder. Till arbetsmarknadstorget hänvisas alla som inte bedöms kunna bli

¹⁴ SOCSAM står för Lokal försöksverksamhet med finansiell samordning mellan socialförsäkring, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Verksamheten regleras genom lag (1994:566). Försöksverksamheten kommer att pågå till utgången av år 2000. Försök pågår i åtta kommuner. En försöksverksamhet enligt lagen kan antingen bedrivas genom ett gemensamt beställarförbund (bildas av de tre parterna) eller genom ett kommunalförbund (landsting och kommun) som genom ett avtal med försäkringskassan närmare reglerar utformningen av samordningen. En annan modell för samverkan inom rehabiliteringsområdet är den s.k. FRISAM-modellen, som bygger på frivilliga samverkan mellan försäkringskassa, kommun, landsting och länsarbetsnämnd och gemensamma projekt i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Samarbetet ska också syfta till att underlätta för den enskilde att försörja sig genom eget arbete. För detta ändamål får försäkringskassan disponera särskilda medel. Övriga parter som deltar i samverkansprojekt ska också bidra till projektens finansiering.

hjälpna med insatser enbart från arbetsförmedlingen. När verksamheten startade gjordes en kartläggning bland arbetsförmedlingens sökande och de som varit inskrivna länge utan att få arbete överfördes till arbetsmarknadstorget. Arbetsmarknadstorget fungerar som en arbetsförmedling med större möjlighet till fördjupad vägledning och framför allt där företrädare för fler myndigheter och förvaltningar arbetar tillsammans. Eftersom det finns socialsekreterare som arbetar vid arbetsmarknadstorget behöver de som har socialbidrag inte vända sig till socialkontoret. Kopplat till arbetsmarknadstorget finns en rad olika projekt som de arbetslösa deltar i. Projekten har olika inriktning och olika målgrupper, t.ex. finns ungdomsprojekt och projekt för arbetslösa invandrare. I projekten kan deltagarna t.ex. varva teori och praktik. Deltagarna får statligt utbildningsbidrag, många har även behov av kompletterande socialbidrag. Antalet deltagare i projekten samt antalet projektledare varierar. I vissa projekt deltar projektledare från både arbetsförmedlingen och socialtjänsten.

När det gäller de som har socialbidrag kan det vara socialtjänsten som tar initiativet till att personen ska delta i projektet och kontakten med arbetsförmedlingen kan gå via projektledaren. Även Kunskapslyftet är knutet till arbetsmarknadstorget.

Erfarenheterna från Hisingen visar att gemensamma insatser med nya arbetsmetoder lyckas bryta passiviteten för fler människor. En konsekvens av samarbetet är att man kunnat driva projekt inriktade mot svåra målgrupper, som av den anledningen blir kostsamma. Åtgärderna inom projektet hade varit för dyra för en ensam myndighet att driva.

Det samarbete som pågår inom ramen för Delta har inneburit att fler människor, än vid det tidigare sektorsindelade arbetssättet, har kommit ut i sysselsättning. De som arbetar med projektet är mycket positiva till arbetssättet. Delta-projektet utvärderar tillsammans med Göteborgs Universitet varje aktivitet/projekt. De försöker även utvärdera vad verksamheten haft för betydelse för varje individ som deltagit, t.ex. i termer av ökat välbefinnande och ökade möjligheter till egen försörjning. Delrapporter från utvärderingarna kommer under senhösten år 1999.

6 Stockholmsstudien

6.1 Undersökningens syfte

Kapitel 5 visar att arbetslösa med arbetslöshetsförsäkring och arbetslösa utan arbetslöshetsförsäkring har tillträde till flertalet av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Ersättningen som utgår till varierar däremot beroende på om deltagaren haft rätt till arbetslöshetsersättning eller inte. De oförsäkrade, med eller utan socialbidrag, ska omfattas av den statliga arbetsmarknadspolitiken på samma villkor som de försäkrade. Stockholmsstudien är en undersökning som syftar till att studera hur arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik ser ut i praktiken för dem med olika typ av ersättning. Studien belyser hur stor andel av de arbetslösa som har arbetslöshetsersättning, socialbidrag eller ingen ersättning alls. Studien kartlägger ”överlappningen” mellan arbetsförmedlingen och socialtjänsten och visar hur många av dem som är arbetslösa enligt socialtjänsten som också är aktuella hos arbetsförmedlingen samt hur många av dem som är inskrivna hos arbetsförmedlingen som har socialbidrag. Studien visar också hur flödet från arbetslösheten set ut för personer med de olika ersättningstyperna. Hur snabbt lämnar de arbetslösheten och till vad? Studien belyser också vad personer med olika ersättningstyp har för bakgrund, hur de skiljer sig åt när det gäller deltagande i åtgärd, tid i åtgärd, förekomst av långtidsarbetslöshet o.s.v? Studien visar slutligen hur bakgrundsförhållanden och deltagande i åtgärder skiljer sig åt mellan arbetslösa som haft arbetslöshetsersättning i sex månader eller mer och arbetslösa som haft socialbidrag i sex månader eller mer.

6.2 Undersökningens genomförande och redovisningens upplägg

Undersökningen avser samtliga som någon gång varit inskrivna som arbetslösa hos arbetsförmedlingen¹ i Stockholms kommun under år 1998 och samtliga som haft socialbidrag p.g.a. arbetsmarknadsskäl i Stockholms kommun under år 1998. Undersökningen baseras på ett datamaterial där AMS databaser HÄNDEL och AK-stat kompletterats med uppgifter om individernas socialbidragstagande. Uppgifter om socialbidrag kommer från Stockholms stads databas "Doris".² Stockholms kommun valdes, dels därför att kommunens socialbidragsstatistik är fullständig, dels därför att kommunen är intressant med utgångspunkt från undersökningens syfte. De statistiska bearbetningarna har genomförts av AMS Statistiktjänst.

Varje individ i datamaterialet gavs en "försörjningsstatus":

1. Inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning, (de som haft både arbetslöshetsersättning och socialbidrag räknas hit, den som under någon del av året haft inkomstrelaterad ersättning och vid en annan del av året haft grundbelopp räknas hit)
2. Grundbelopp, den som någon gång under året haft arbetslöshetsförsäkringens grundbelopp (den som både haft grundbelopp och socialbidrag räknas hit)
3. Socialbidrag, den som någon gång under året haft socialbidrag p.g.a. arbetslöshet men inte arbetslöshetsersättning.³
4. Ingen ersättning⁴, den som varken haft arbetslöshetsersättning eller socialbidrag

¹ Detta innebär de som någon gång varit kodade i sökandekategori 11, 12 eller 13 under år 1998.

² För att detta material skulle bli tillgängligt var vart och en av Stockholms 18 stadsdelar tvungna att fatta ett beslut om att lämna ut uppgifterna.

³ För enkelhetens skull beaktades inte hur mycket personerna fått i socialbidrag. Storleken på socialbidraget är många gånger i huvudsak beroende på försörjningsböroda, boende etc. och inte etablering på arbetsmarknaden.

Del 1 visar antal med varje försörjningsstatus samt hur stor andel av dem som hade socialbidrag som var inskrivna hos arbetsförmedlingen.

Del 2 visar flödet ut ur arbetslösheten för dem med olika "försörjningsstatus". Denna del avser dem som skrevs in som arbetslösa under första halvåret 1998.⁵

Del 3 visar svaren på ett antal frågor om bakgrund, åtgärdsdeltagande och förekomst av långtidsarbetslöshet uppdelade efter individens "försörjningsstatus". De som ingår är samtliga som någon gång under år 1998 varit inskrivna som arbetslösa hos arbetsförmedlingen.

Del 4 handlar om dem som fått ersättning i sex månader eller mer under år 1998. Svaren på frågorna om bakgrund, åtgärdsdeltagande och förekomst av långtidsarbetslöshet är uppdelade på arbetslösa som haft arbetslöshetsersättning i 6 månader eller mer under år 1998 respektive de arbetslösa (enligt socialtjänstens definition) som haft socialbidrag i 6 månader eller mer under år 1998.

6.3 Redovisning av studiens resultat

Del 1: Ersättning och överlappning

Totalt var 75 177 personer inskrivna som arbetslösa hos arbetsförmedlingen någon gång under år 1998. Tabell 6.1 visar hur många av dem som någon gång under året hade arbetslöshetsersättning eller socialbidrag och hur många som inte hade någon ersättning alls.

⁴ Med ingen ersättning menas fortsättningsvis varken arbetslöshetsersättning eller socialbidrag. Dessa personer kan under året haft annan typ av ersättning, t.ex. från försäkringskassan.

⁵ Första halvåret 1998 valdes därför att de som ingick skulle kunna följas i upp till 12 månader när studien gjordes.

Tabell 6.1. Antal med olika typ av försörjning av dem som var in-skrivna under år 1998

Försörjning	Antal	Procent
Inkomstrelaterad arbets-löshetsersättning	20 985	28
Grundbelopp	2 461	3
Socialbidrag	14 794	20
Ingen ersättning	36 937	49
Totalt	75 177	100

Sammanlagt 31 procent av de arbetslösa fick ersättning genom arbetslöshetsförsäkringen. Det är viktigt att notera att dessa siffror är hämtade ur det datasystem som avser utbetald ersättning. Denna statistik är sammanställd utifrån de inrapporteringar arbetslöshetskassorna gör. Oftast presenteras andelen försäkrade och oförsäkrade utifrån den statistik som kommer från arbetsförmedlingarna. Denna statistiken avser medlemskap i a-kassa och inte utbetald ersättning. I dessa fall är andelen försäkrade högre. Syftet med Stockholmsstudien har varit att jämföra människor med olika ersättningsformer och då har den statistik som baseras på utbetald ersättning varit den som passat ändamålet.

Totalt skrevs 65 250 personer in hos arbetsförmedlingen under år 1998. Tabell 6.2. visar hur många av dem som hade arbetslöshetsersättning eller socialbidrag och hur många som inte hade någon ersättning alls.

Tabell 6.2. Antal med olika typ av försörjning av dem som skrevs in under år 1998

Försörjning	Antal	Procent
Inkomstrelaterad arbets-löshets ersättning	16 327	25
Grundbelopp	1 905	3
Socialbidrag	13 248	20
Ingen ersättning	33 770	52
Totalt	65 250	100

Tabellen visar att andelen med arbetslöshetsförsäkring är något lägre bland dem som anmälde sig under år 1998 jämfört med andelen bland dem som var anmälda någon gång under 1998.

Totalt fick drygt 21 000 hushåll socialbidrag på grund av arbetslöshet någon gång under år 1998. I dessa hushåll ingick 25 367 vuxna personer. Totalt 18 860 eller 74 procent av de dessa personer var registrerade som arbetslösa hos arbetsförmedlingen någon gång under år 1998. Av dem som var registrerade hade 4 066 socialbidrag som komplement till arbetslöshetsersättning resterande 14 797 var inte berättigade till arbetslöshetsersättning.

Detta innebär att 17 procent av dem som hade arbetslöshetsersättning någon gång under året även hade socialbidrag vid något tillfälle⁶.

Del 2: Flöden ut ur arbetslösheten för dem som skrevs in som arbetslösa under första halvåret 1998

Under första halvåret 1998 anmälde sig 26 059 personer som arbetslösa hos arbetsförmedlingen. Av dem hade 4 285 inkomstrelaterad ersättning, 643 hade grundbelopp, 5 910 hade socialbidrag och 15 221 saknade ersättning. Tabell 6.3. visar hur stor andel inom varje ersättningstyp som kvarstod i arbetslöshet efter en månad, två månader etc. De som börjar åtgärd och de som övergått till att vara deltidsarbetslös eller ombytessökande räknas till dem som lämnat arbetslösheten.

⁶ Här ingår både de som hade socialbidrag som komplement till arbetslöshetsersättning och de som hade arbetslöshetsersättning respektive socialbidrag vid olika tidpunkter.

Tabell 6.3. Andel som kvarstår i arbetslöshet

Kvarstår i arbetslöshet efter:	Inkomstrelaterad	Grundbelopp	Socialbidrag	Ingen ersättning
(första månaden)	100	100	100	100
1 månad	80	82	77	75
2 månader	62	62	59	58
3 månader	40	42	36	32
4 månader	27	29	22	18
5 månader	21	22	15	13
6 månader	15	17	11	9
7 månader	12	13	8	7
8 månader	8	8	6	6
9 månader	6	6	4	5
10 månader	5	5	3	4
11 månader	4	4	3	3
12 månader	3	4	2	3

Tabellen visar att de utan ersättning lämnat arbetslösheten något snabbare än de som hade socialbidrag. Flest kvar efter varje månad fanns bland dem som hade arbetslöshetsförsäkring. Efter 6 månader kvarstod 15 procent av dem som hade inkomstrelaterad arbetslöshetsförsäkring, 17 procent av dem som hade grundbelopp, 11 procent av dem som hade socialbidrag och 9 procent av dem som inte hade någon ersättning. Tabell 6.4. visar orsaken till att arbetslösheten lämnats.

Tabell 6.4. Vart tar de arbetslösa vägen?

Orsak	Inkomst- relaterad	Grund- belopp	Social- bidrag	Ingen ersätt- ning
<i>Avaktualiserade</i>	49	53	54	58
– Arbete	20	15	6	16
– Utbildning (ej AMU)	16	11	14	19
– Kontakten upphört	9	23	30	19
– Övrigt	4	4	4	4
<i>Deltidsarbetslösa, om- bytessökande etc.</i>	21	19	9	19
<i>Arbetslösa</i>	12	12	18	10
<i>Arbetsmarknadspolitiska åtgärder</i>	18	16	19	13
– AMU	4	3	3	3
– Datortek och IT-sats- ning	2	1	2	1
– Övriga åtgärder	12	12	14	9
Total procent	100	100	100	100
Totalt antal	4 285	643	5 910	15 221

Den vanligaste orsaken till att socialbidragstagare lämnar arbetslösheten är att deras kontakt med arbetsförmedlingen upphör av, för arbetsförmedlingen, okänd anledning. Detta inträffar t.ex. om den arbetslöse kallats till ett möte på arbetsförmedlingen men sedan inte dykt upp.

Denna avaktualiseringsorsak har 30 procent av socialbidragstagarna jämfört med 9 procent av dem med inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Totalt lämnar 29 procent av socialbidragstagarna arbetslösheten för att studera, arbeta eller övergår till att vara deltidsarbetslös eller ombytessökande. Motsvarande siffror för dem med inkomstrelaterad ersättning är 57 procent, 54 procent för dem utan ersättning och 54 procent för dem med grundbelopp. Tabell 6.5. visar andelen av de avaktualiserade med olika ersätt-

ningstyp som återkommit till arbetsförmedlingen fram till augusti 1999.

Tabell 6.5. Andel av de avaktualiserade som kommit tillbaka till arbetsförmedlingen

	Inkomst- relaterad	Grund- belopp	Social- bidrag	Ingen ersätt- ning
Tillbaka på arbets- förmedlingen	47	49	55	40

Det är fler avaktualiserade socialbidragstagare än försäkrade som kommit tillbaka till arbetsförmedlingen. Lägst andel som återinskrivits finns bland dem som inte hade någon ersättning. En förklaring till den höga andelen socialbidragstagare som tappat kontakten med arbetsförmedlingen skulle kunna vara att de fått arbete utan att arbetsförmedlingen känt till detta. Att en högre andel av socialbidragstagarna kommer tillbaka till arbetsförmedlingen talar emot denna förklaring.

Del 3: Samtliga arbetslösa

De arbetssökandes bakgrund

Tabell 6.6. visar andelarna i olika åldrar som hade arbetslöshetsersättning, socialbidrag eller ingen ersättning. Tabell 6.7. visar andelarna bland dem med olika medborgarskap som hade de olika ersättningstyperna. Tabell 6.8. visar andelen kvinnor respektive män med de olika ersättningstyperna. Tabell 6.9. visar ersättning bland dem med olika utbildningsbakgrund. Tabell 6.10 visar andelen av dem med arbetslöshetsersättning, socialbidrag respektive utan ersättning som hade erfarenhet i sökt yrke.

Tabell 6.6. Arbetslösa någon gång under år 1998 fördelade efter ersättning och ålder

Ålder	Antal i varje åldersgrupp	Andel med inkomstrelaterad ers.	Andel med grundbelopp	Andel med socialbidrag	Andel utan ersättning	Total procent
-24	12 428	6	4	29	61	100
25-34	28 886	26	3	19	52	100
35-44	18 657	34	3	20	43	100
45-54	10 423	40	3	17	40	100
55-64	4 588	48	3	9	40	100
65-	195	51	3	3	43	100

Totalt var 16 procent av de arbetslösa under 24 år och 38 procent mellan 25 och 34 år.

Tabellen visar att andelen utan ersättning och andelen med socialbidrag är högst bland de yngsta. Andelen med arbetslöshetsersättning stiger med ålder.

Tabell 6.7. Arbetslösa fördelade efter ersättning och medborgarskap

Medborgarskap	Totalt antal	Andel med inkomstrelaterad ers.	Grundbelopp	Andel med socialbidrag	Andel utan ersättning	Total procent
Svenskt	60 469	30	3	16	51	100
övriga Norden	2 220	29	3	20	48	100
icke nordiskt	12 488	19	4	39	38	100

Totalt var 17 procent av de arbetslösa utomnordiska medborgare. Tabellen visar att lägre andel av de icke nordiska medborgarna har arbetslöshetsersättning och högre andel har socialbidrag jämfört med de nordiska medborgarna. Till antalet var dock de svenska

medborgarna med socialbidrag nästan dubbelt så många som de utomnordiska medborgarna med socialbidrag.

Tabell 6.8. Arbetslösa fördelade efter ersättningstyp och kön

Kön	Totalt antal	Andel med inkomstrelaterad ers.	Andel med grundbelopp	Andel med socialbidrag	Andel utan ersättning	Total procent
Kvinnor	37 149	28	3	17	52	100
Män	38 028	28	4	22	46	100

Tabellen visar att andelen män och kvinnor som hade arbetslöshetsersättning var lika hög men andelen som hade socialbidrag var högre bland männen.

Tabell 6.9. Arbetslösa fördelade efter ersättning och utbildningsbakgrund

Utbildningsbakgrund	Totalt antal	Andel med inkomstrelaterad ers.	Andel med grundbelopp	Andel med socialbidrag	Andel utan ersättning	Total procent
Högst grundskola	17 214	26	3	30	41	100
Gymnasieutbildning	40 746	27	4	19	51	100
Eftergymnasial utbildning (mer än ett år)	17 217	32	3	11	53	100

Av de arbetslösa hade 23 procent högst grundskoleutbildning, 54 procent gymnasieutbildning och 23 procent högskoleutbildning. Tabellen visar att andelen som hade socialbidrag var högst bland dem med högst grundskoleutbildning, näst högst bland dem med

gymnasieutbildning och lägst bland dem med eftergymnasial utbildning. Till antalet var dock gymnasieutbildade med socialbidrag fler än antalet socialbidragstagare med högst grundskola.

Tabell 6.10. Erfarenhet i sökt yrke

Erfarenhet	Inkomstrelaterad ers.	Grundbelopp	Socialbidrag	Ingen ersättning
Nej	13	24	31	23
Någon erfarenhet	31	42	39	35
Stor erfarenhet	55	33	27	39
Okänd	1	1	3	3
Total procent	100	100	100	100

Totalt saknade 22 procent av de arbetslösa erfarenhet i sökt yrke. Tabellen visar att andelen utan erfarenhet var högst bland dem med socialbidrag och lägst bland dem med arbetslöshetsförsäkring.

Totalt hade 15 794 personer eller 21 procent av de 75 177 som varit inskrivna på arbetsförmedlingen under år 1998 tillhört en sökandekategori som visar att de vid något tillfälle ansetts som "icke omedelbart förmedlingsbara".

Av socialbidragstagarna var det 33 procent som tillhört denna sökandekategori, av dem med inkomstrelaterad ersättning var det 23 procent, av dem med grundbelopp 21 procent och av dem utan ersättning var det 15 procent.

Deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och förekomst av långtidsarbetslöshet

Nedan visas åtgärdsdeltagande och tid i arbetslöshet för dem som var inskrivna som arbetslösa någon gång under år 1998. Tabell 6.11. visar andelen av dem med olika ersättningstyper som deltog i åtgärd under år 1998. Tabell 6.12 visar hur länge de varit arbetslösa. Tabell 6.13. visar antalet åtgärdsplaceringar när även en

längre tidsperiod än året 1998 räknas in. Tabell 6.14. visar den genomsnittliga tiden i varje åtgärdsplacering.

Tabell 6.11. Andel av de arbetslösa med olika ersättningstyp som deltog i arbetsmarknadsåtgärder under år 1998

Deltog i åtgärd	Inkomstrelaterad ers.	Grundbelopp	Socialbidrag	Ingen ersättning
Ja	46	36	39	21

Tabellen visar att 46 procent av dem med inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning och 39 procent av dem med socialbidrag deltog i någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd under året.

Tabell 6.12. Andel av de arbetslösa med olika ersättningstyp som varit arbetslösa, långtidsarbetslösa respektive obrutet inskrivna i två år¹

Tid i arbetslöshet	Inkomstrelaterad ers.	Grundbelopp	Socialbidrag	Ingen ersättning
Arbetslös "kort tid"	60	60	77	90
Långtidsarbetslös ²	40	40	23	10
Långtidsinskriven	21	13	12	5

¹ Tabellen kan ej summeras till 100 eftersom de långtidsarbetslösa delvis överlappar övriga arbetslösa.

² Ungdomar under 25 räknas som långtidsarbetslösa efter 100 dagar.

Totalt var 16 642 eller 22 procent av samtliga inskrivna år 1998 någon gång långtidsarbetslösa och 8 290 eller 11 procent var långtidsinskrivna. Tabellen visar att 23 procent av socialbidragstagarna varit inskrivna så länge att de klassificerats som långtidsarbetslösa, jämfört med 40 procent av dem med arbetslöshetsförsäkring. Detta trots att socialbidragstagarna fått arbete eller börjar studera i mycket mindre omfattning än övriga (se tabell 6.3.). Detta tyder på

att de förlorar kontakten med arbetsförmedlingen innan de fått arbete. Tabellen visar också att de som är oförsäkrade, både de med och de utan socialbidrag i mycket liten omfattning blir långtidsarbetslösa eller långtidsinskrivna.⁷

Tabell 6.13. Andel av de arbetslösa med olika ersättningstyp som deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (från augusti 1991 till augusti 1999)

Antal gånger i åtgärd	Inkomstrelaterad ers.	Grundbelopp	Socialbidrag	Ingen ersättning
Ej deltagit i åtgärd	23	32	29	49
En gång	19	21	24	21
Två gånger	16	16	17	12
Tre gånger	14	11	12	7
Fyra eller fler gånger	27	20	17	10
Total procent	100	100	100	100

Tabellen visar att de med socialbidrag deltagit i åtgärder i något mindre omfattning än de med arbetslöshetsförsäkring. En av förklaringarna är att socialbidragstagarna varit inskrivna på arbetsförmedlingen under kortare tid än de försäkrade. Av dem med inkomstrelaterad arbetslöshetsförsäkring har 57 procent deltagit i två eller fler åtgärder. Av dem med socialbidrag har 46 procent deltagit i två eller fler åtgärder.

⁷ Att de oförsäkrade är inskrivna under kortare tid gör att de procentuella andelarna med arbetslöshetsförsäkring blir låga när alla som är arbetslösa under året ingår. Beräkningar som baseras på genomsnitt per månad visar högre andelar försäkrade därför att de försäkrade finns med i statistiken under fler månader.

Tabell 6.14. Genomsnittlig tid per åtgärdsplacering för dem med arbetslöshetsersättning, socialbidrag eller ingen ersättning alls.

	Inkomst- relaterad ers.	Grund- belopp	Social- bidrag	Ingen ersätt- ning
Genomsnittlig tid	128	127	121	128

Tabellen visar att de som hade socialbidrag i genomsnitt deltog i varje åtgärd under något kortare tid än de som hade arbetslöshetsersättning eller saknade ersättning.

Arbetsförmedlingen har till uppgift att kontrollera att de som uppstår arbetslöshetsersättning står till arbetsmarknadens förfogande och ska rapportera till arbetslöshetskassorna om någon tackar nej till ett erbjudande om lämpligt arbete eller åtgärd. De som har socialbidrag har krav från socialtjänsten att söka arbete och delta i arbetsförmedlingens åtgärder. I genomsnitt fick de med inkomstrelaterad arbetslöshetsförsäkring 3,9 anvisade arbeten per person, de som hade grundbelopp fick 4,0 anvisningar, socialbidragstagarna fick 2,4 anvisningar i genomsnitt och de utan ersättning 2,0. Här är det viktigt att vara medveten om att anvisningarna blir färre för personer som har sämre möjligheter på arbetsmarknaden då det vanligtvis finns färre jobb som passar dem samt att längre arbetslöshetstider rimligtvis ger fler anvisningar. De som har socialbidrag har i genomsnitt lägre utbildningsbakgrund, mindre arbetslivserfarenhet, högre andel utomnordiska medborgare och är inskrivna under kortare tid än de med arbetslöshetsförsäkring och de utan ersättning. Det är också viktigt att notera att platsförmedling inte är det samma som anvisning. Arbetsförmedlingen kan förmedla lediga arbeten utan att anvisa.

Del 4: Arbetslöshetsersättning eller socialbidrag i sex månader eller mer

De arbetssökandes bakgrund

Totalt hade 8 599 av de 75 177 personerna som var inskrivna som arbetslösa någon gång under år 1998 haft ersättning i sex månader eller mer under året. Av dem hade 4 228 haft socialbidrag och 4 371 inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning.

Det motsvarar 21 procent av samtliga som hade inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning och 29 procent av det totala antalet arbetslösa (inskrivna på arbetsförmedlingen) som hade socialbidrag.⁸ Tabell 6.14. visar hur de fördelade sig på olika åldrar. Tabell 6.15. visar andelarna bland dem med olika medborgarskap som hade de olika ersättningstyperna. Tabell 6.16. visar andelen kvinnor respektive män med de olika ersättningstyperna. Tabell 6.17. visar ersättningstyper bland dem med olika utbildningsbakgrund. Tabell 6.17. visar andelen av dem som haft arbetslöshetsersättning respektive socialbidrag i sex månader eller mer som hade erfarenhet i sökt yrke.

Tabell 6.14. De med ersättning i sex månader eller mer efter ersättningstyp och ålder

Ålder	Antal i varje åldersgrupp	Andel med inkomstrelaterad ers.	Andel med socialbidrag	Total procent
-24	708	3	97	100
25-34	2 291	35	65	100
35-44	2 645	55	45	100
45-54	1 998	67	33	100
55-64	942	77	23	100
65-	15	87	13	100

⁸ Utöver detta var det 314 personer som haft grundbelopp i mer än 6 månader, de ingår inte i denna redovisning.

Den totala andelen ungdomar är avsevärt mindre bland dem som fått passiv ersättning i sex månader eller mer jämfört med de det totala antalet som varit inskrivna under år 1998. Bland dem som haft långvarig försörjning var 8 procent under 24 år och 27 procent mellan 25 och 34 år jämfört med 16 respektive 38 procent bland samtliga arbetslösa. Tabellen visar stora åldersvariationer när det gäller ersättningstyp.

Av de långtidsförsörjda under 24 år hade hela 97 procent socialbidrag, andelen med socialbidrag sjunker för varje åldersgrupp och andelen med arbetslöshetsersättning ökar. Av de långtidsförsörjda i åldersgruppen över 55 år hade 77 procent inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning.

Tabell 6.15. De med ersättning i sex månader eller mer fördelade efter ersättningstyp och medborgarskap

Medborgarskap	Totalt antal	Andel med inkomstrelaterad ers.	Andel med socialbidrag	Total procent
Svenskt	6 087	57	43	100
övriga Norden	270	50	50	100
icke nordiskt	2 242	34	66	100

Totalt var 70 procent av dem med ersättning under lång tid svenska medborgare, 3 procent var medborgare i ett annat nordiskt land och 27 procent var utomnordiska medborgare. Bland det totala antalet arbetslösa under år 1998 var 17 procent utomnordiska medborgarna. Tabellen visar att de långtidsförsörjda utomnordiska medborgarna hade socialbidrag i högre utsträckning än de nordiska. I antal är dock de svenska medborgarna med socialbidrag fler än de utomnordiska medborgarna med socialbidrag.

Tabell 6.16. De med ersättning i sex månader eller mer fördelade efter ersättningstyp och kön

Kön	Totalt antal	Andel med inkomstrelaterad ers.	Andel med socialbidrag	Total procent
Kvinnor	3 243	51	49	100
Män	5 356	50	50	100

Av de som haft ersättning sex månader eller mer var 38 procent kvinnor och 62 procent män. Andelen kvinnor var lägre bland de långvarigt försörjda än bland det totala antalet arbetslösa under år 1998, av vilka 49 procent är kvinnor. Tabellen visar att hälften av både männen och kvinnorna hade inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning och hälften hade socialbidrag. Antalsmässigt var männen fler både bland dem som hade inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning och de som hade socialbidrag.

Tabell 6.17. De med ersättning i sex månader eller mer fördelade efter ersättning och utbildningsbakgrund

Utbildningsbakgrund	Totalt antal	Andel med inkomstrelaterad ers.	Andel med socialbidrag	Total procent
Högst grundskola	3 002	42	58	100
Gymnasie-utbildning	3 972	51	49	100
Eftergymnasial utbildning (mer än ett år)	1 625	67	33	100

Av det totala antalet arbetssökande hade 23 procent högst grundskoleutbildning, bland dem med långvarig ersättning var andelen 35 procent. Tabellen visar att de med högst grundskola fick sin ersättning i form av socialbidrag i större utsträckning än de med gymnasieutbildning.

Tabell 6.18. Erfarenhet i sökt yrke

Erfarenhet	Inkomstrelaterad ers.	Socialbidrag
Nej	15	28
Någon erfarenhet	31	39
Stor erfarenhet	53	30
Okänd	1	3
Total procent	100	100

Den totala andelen som saknade erfarenhet i sökt yrke var ungefär lika stor bland dem som haft långvarig ersättning som bland det totala antalet arbetslösa, 21 respektive 22 procent. Tabellen visar att andelen som saknade erfarenhet var högre bland dem som hade socialbidrag under lång tid än bland dem som hade inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning under lång tid.

Totalt 43 procent av dem som haft långvarig ersättning hade någon gång under året varit kodade i en kategori som visar att de inte ansetts som ”omedelbart förmedlingsbara”. Bland dem med inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning var andelen 41 procent och bland dem med socialbidrag 45 procent. Av det totala antalet arbetssökande var det 21 procent som haft denna sökandekategori.

Deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och förekomst av långtidsarbetslöshet

Nedan visas deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och tid i arbetslöshet, registrerad av arbetsförmedlingen, bland dem som hade haft arbetslöshetsersättning eller socialbidrag i 6 månader eller mer. Tabell 6.19. visar hur stor andel med respektive ersättningstyp som deltog i åtgärd under år 1998. Tabell 6.20. visar åtgärdsdeltagande när även en längre tidsperiod beaktas. Tabell 6.21. visar den genomsnittliga tiden i varje åtgärdsplacering.

Tabell 6.19. Andel av dem som fått arbetslöshetsersättning respektive socialbidrag i 6 månader eller mer som deltog i arbetsmarknadsåtgärder under år 1998

		Inkomstrelaterad ers.	Socialbidrag
Deltog	i	76	43
åtgärd			

Tabellen visar att en avsevärt högre andel av dem som hade inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning under lång tid deltog i åtgärder jämfört med andelen av dem som hade socialbidrag under lång tid. Även bland det totala antalet arbetslösa var andelen av socialbidragstagarna som deltog i åtgärd något lägre än andelen bland dem med inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Skillnaderna ökar när de som haft socialbidrag under lång tid jämförs med de som haft inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning under lång tid. Detta hänger samman med att flertalet av dem som hade socialbidrag under lång tid inte var inskrivna på arbetsförmedlingen så länge att de klassificerats som långtidsarbetslösa.

Många gånger är det i praktiken först när den gränsen börjar närma sig som det blir aktuellt med åtgärder. Enbart 18 procent av de som haft socialbidrag i sex månader eller mer på grund av arbetslöshet hade varit långtidsarbetslösa enligt arbetsförmedlingens definition.

Av dem som fått inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning i 6 månader eller mer var det 68 procent som varit definierade som långtidsarbetslösa.

Tabell 6.20. Andel av dem som fått arbetslöshetsersättning respektive socialbidrag i 6 månader eller mer som deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (från augusti 1991 till augusti 1999)

Antal gånger i åtgärd	Inkomstrelaterad ers.	Socialbidrag
Ej deltagit i åtgärd	0	22
En gång	7	24
Två gånger	15	19
Tre gånger	21	15
Fyra eller fler gånger	57	20
Total procent	100	100

Tabellen ovan visar att det var stora skillnader i åtgärdsdeltagandet mellan dem med inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning och dem med socialbidrag även när en längre tidsperiod beaktas.

Tabell 6.21. Genomsnittlig tid per åtgärdsplacering för dem som haft arbetslöshetsersättning respektive socialbidrag i 6 månader eller mer

	Inkomstrelaterad ers.	Socialbidrag
Genomsnittlig tid per åtgärdsfall	139	116

De som haft socialbidrag under lång tid deltog i färre åtgärder. Tabellen ovan visar att även tiden per åtgärdsfall var kortare för dem som har socialbidrag jämfört med dem med inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning.

6.4 Sammanfattning

Ungefär 75 procent av dem som hade socialbidrag på grund av att de var arbetslösa och saknade arbetslöshetsförsäkring var någon gång under året registrerade som arbetslösa hos en arbetsförmed-

ling. De socialbidragstagare som var inskrivna lämnade den registrerade arbetslösheten snabbare än de som hade arbetslöshetsförsäkring. Dock lämnade hälften så många socialbidragstagare som försäkrade arbetslösheten för arbete eller studier. Socialbidragstagare som lämnat arbetslösheten kom i högre utsträckning tillbaka. Den vanligaste orsaken till att de som hade socialbidrag lämnade arbetslösheten var att kontakten bröts av okänd anledning.

Ungdomar, utomnordiska medborgare och arbetslösa med låg utbildningsbakgrund hade högre andelar socialbidragstagare än övriga. Till antalet var dock svenskar med socialbidrag fler än utomnordiska medborgare med socialbidrag. Antalet gymnasieutbildade socialbidragstagare var fler än antalet socialbidragstagare utan gymnasieutbildning. Andelen med arbetslöshetsförsäkring var lika hög bland kvinnor som män men männen hade socialbidrag i högre utsträckning än kvinnorna. Andelen som saknade yrkeserfarenhet var större bland socialbidragstagarna än bland övriga arbetslösa. Andelen som inte haft möjlighet att ta arbete direkt var högre bland dem med socialbidrag än bland dem med arbetslöshetsförsäkring.

Det var stora skillnader i andel med registrerad långtidsarbetslöshet mellan arbetslösa med olika ersättningstyper. Enbart 10 procent av dem utan ersättning var långtidsarbetslösa jämfört med 23 procent av socialbidragstagarna och 40 procent av de försäkrade. Färre socialbidragstagare än försäkrade deltog i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och de som deltog avbröt efter kortare tid. De som hade socialbidrag fick hälften så många anvisade arbeten som de med arbetslöshetsförsäkring. Detta hänger samman med att de var registrerade som arbetslösa under kortare tid. Att färre socialbidragstagare än försäkrade lämnade arbetslösheten för att arbeta eller studera tyder dock på att de som hade socialbidrag i praktiken var arbetslösa i större omfattning än de som hade arbetslöshetsförsäkring. Socialbidragstagarna hade i genomsnitt kortare utbildning och mindre arbetslivserfarenhet, vilket talar för att de i praktiken hade större behov av arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller utbildningsinsatser jämfört med övriga arbetslösa.

Av samtliga som någon gång under år 1998 var inskrivna som arbetslösa vid en arbetsförmedling i Stockholms kommun hade ungefär 30 procent arbetslöshetsersättning och 20 procent socialbidrag. Av de som hade arbetslöshetsförsäkring hade 17 procent också socialbidrag, antingen som komplement till arbetslöshetsersättningen eller vid en annan tidpunkt på året. Bland dem som någon gång under året varit inskrivna som arbetslösa ingår även studenter som sökt arbete på sommaren eller andra som sökt tillfälliga arbeten.

Ungefär 30 procent av dem med socialbidrag och 20 procent av dem med arbetslöshetsförsäkring hade haft ersättning i sex månader eller mer under år 1998. Av dem som fått ersättning under lång tid var andelen yngre lägre, andelen med kort utbildning högre och andelen utomnordiska medborgare högre än bland samtliga som varit arbetslösa. Av det totala antalet arbetslösa var det ungefär lika många män som kvinnor, bland dem som fått ersättning under lång tid var männen fler än kvinnorna.

När de som haft arbetslöshetsersättning under 6 månader eller mer jämförs med dem som haft socialbidrag i 6 månader eller mer framträder ungefär samma skillnader som när socialbidragstagare och försäkrade bland samtliga arbetslösa jämförs med varandra. De som haft socialbidrag under lång tid var i större utsträckning yngre, utomnordiska medborgare, de hade kortare utbildning och mindre yrkeserfarenhet. Ungefär 40 procent av dem som fått ersättning i 6 månader eller mer saknade möjlighet att ta arbete direkt.⁹

I dessa fall hade arbetsförmedlaren bedömt att personen t.ex. var i behov av utbildning eller bättre kunskaper i svenska för att kunna få ett arbete. Andelen i en sådan sökandekategori var lika stor bland socialbidragstagarna som de försäkrade.

Skillnaderna mellan socialbidragstagare och försäkrade när det gäller långtidsarbetslöshet och åtgärdsdeltagande är ännu större bland dem som haft ersättning under lång tid än bland samtliga arbetslösa. Enbart 18 procent av de som haft socialbidrag i 6 månader

⁹ Hit räknas de som någon gång varit kodade i sökandekategori 12. De behöver dock inte ha haft denna sökandekategori under hela inskrivningstiden.

eller mer på grund av arbetslöshet hade varit långtidsarbetslösa enligt arbetsförmedlingens definition jämfört med 68 procent av dem som haft arbetslöshetsersättning i 6 månader eller mer.

Av de som haft socialbidrag under lång tid hade 43 procent deltagit i åtgärd år 1998. Av de som haft arbetslöshetsersättning under lång tid hade 76 procent deltagit i åtgärd under år 1998. Alla försäkrade hade deltagit i arbetsmarknadspolitisk åtgärd någon gång medan ca drygt 20 procent av socialbidragstagarna aldrig deltagit i åtgärd. De socialbidragstagare som deltog i åtgärder deltog kortare tid än de försäkrade. Genomsnittstiden var knappt 4 månader per åtgärdsfall för dem med socialbidrag, vilket var en knapp månad mindre än genomsnittstiden för de försäkrade.

6.5 Slutsatser från Stockholmsstudien

Stockholmsstudien visar att det finns en diskrepans mellan arbetsmarknadsrelaterat socialbidrag som registreras av socialtjänsten och den arbetslöshet som registreras av arbetsförmedlingen. Det finns arbetslösa socialbidragstagare som inte är registrerade hos arbetsförmedlingen. De som är registrerade hos arbetsförmedlingen tappar ofta kontakten med förmedlingen innan de har någon sysselsättning.

De som har socialbidrag har i genomsnitt kortare utbildning och mindre yrkeserfarenhet och får i lägre utsträckning än övriga arbetslösa arbete och börjar i lägre utsträckning studera. Det talar för att de har större behov av arbetsmarknadsåtgärder och utbildningsinsatser än övriga arbetslösa. I praktiken deltar de som har socialbidrag i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i mindre omfattning och under kortare tid än övriga arbetslösa. Skillnaderna mellan socialbidragstagare och försäkrade är särskilt tydliga för de som haft ersättning under lång tid. En starkt bidragande orsak till att de som har socialbidrag inte deltar i åtgärder i samma omfattning som övriga arbetslösa är att de inte kontinuerligt är registrerade som arbetssökande hos arbetsförmedlingen trots att de i praktiken är arbetslösa. En rimlig förklaring till att socialbidragstagare avbryter

åtgärder tidigare än försäkrade eller inte är registrerade hos arbetsförmedlingen i samma omfattning som försäkrade är att registrering och åtgärder inte är direkt kopplat till deras ersättning. Socialtjänsten kräver att de som har socialbidrag ska delta i åtgärder men detta ska gå via arbetsförmedlingen och där är det vanligt att kontakten brister. Att de som har socialbidrag i genomsnitt har sämre förutsättningar på arbetsmarknaden än övriga arbetslösa gör också att det är svårare att erbjuda dem adekvata åtgärder och motivera dem till att delta.

Stockholmsstudien tyder på att de som har socialbidrag ofta har sådana bakgrundsförutsättningar att de behöver åtgärder i någon form för att kunna komma in på arbetsmarknaden. Det system som finns i dag leder till att de deltar i åtgärderna i mindre omfattning än övriga arbetslösa trots att de har större behov av dem.

7 Erfarenheter från utvecklingsgaranti och andra länders system

7.1 Utformningen av utvecklingsgarantin

Utvecklingsgarantin ger kommunerna möjlighet att ta över ansvaret för de ungdomar from 20 t.o.m. 24 år som arbetsförmedlingen inte kan erbjuda arbete, studier eller arbetsmarknadsåtgärd inom 90 dagar. Ansvaret regleras genom avtal som ingås mellan kommun och arbetsförmedling. Utvecklingsgarantin omfattar både de som har arbetslöshetsersättning och socialbidrag samt de som inte har någon ersättning alls. Tabell 7.1. sammanfattar utvecklingsgarantins utformning.

Tabell 7.1. Utvecklingsgarantins utformning

	Utvecklingsgarantin
Omfattar:	Långtidsarbetslösa
Utgår vid:	Åtgärd i kommunens regi
Arbetsförmedlingens roll:	Erbjuder arbete och åtgärd i 90 dagar
Kommunens roll:	Tar vid och erbjuder sysselsättning efter 90 dagar
Rekrytering:	Via arbetsförmedlingen
Ersättning:	Kommunal ersättning till dem med rätt till försörjningsstöd. Statlig ersättning till försäkrade samt oförsäkrade utan försörjningsstöd
Ersättningens storlek:	– samma som arbetslöshetsersättning – samma som socialbidrag – 1 967 kr/mån för dem utan tidigare ersättning
Vem står för åtgärds-kostnaden	Staten betalar 150 kr per dag och deltagare till kommunen
Tid	Max 12 månader

Ersättningen till deltagarna är differentierad och baseras på den ersättning de hade innan de började i utvecklingsgarantin. Tabell 7.2. visar ersättningen vid utvecklingsgaranti i förhållande till ersättning vid andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Tabell 7.2. Ersättning vid utvecklingsgarantin och övriga åtgärder

Tidigare ersättning	Ersättning vid utvecklingsgaranti	Ersättning vid andra åtgärder
Arbetslöshetsförsäkring	Utbildningsbidrag på samma nivå som arbetslöshetsersättningen	Utbildningsbidrag på samma nivå som arbetslöshetsersättningen
Socialbidrag	Utvecklingsersättning som motsvarar socialbidraget	Lägsta utbildningsbidraget på 103 kr/dag (beskattas) kompletterat med socialbidrag
Ingen ersättning	Utvecklingsersättning på 1 967 kr/månad (beskattas ej)	Utbildningsbidrag på 103 kr/dag, (beskattas)

Utbildningsbidrag och utvecklingsersättningen på 1 967 kr betalas ut av staten (försäkringskassan), den utvecklingsersättning som utgår till tidigare socialbidragsberättigade betalas av kommunen. Som tabellen visar är den största skillnaden att de socialbidragsberättigade i utvecklingsgarantin får hela sin ersättning i överensstämmelse med socialbidraget jämfört med övriga åtgärder där det lägsta utbildningsbidraget kompletteras med socialbidrag.

7.2 Utvärderingar av utvecklingsgarantin

Statskontoret, Ungdomsstyrelsen¹ och Svenska Kommunförbundet² har utvärderat utvecklingsgarantin utifrån olika infallsvinklar. Nedan presenteras några av resultaten

¹ Ståhl, Lena (1999), "En undersökning av utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa i 10 kommuner", Ungdomsstyrelsens utredningar 16, Stockholm. Ungdomsstyrelsen har också gjort en kvalitativ utvärdering av utvecklingsgarantin: Perjos, Solveig (1999), "En bro mellan utbildning och arbete".

Samarbete mellan kommun och arbetsförmedling

Kommunen, arbetsförmedlingen och socialtjänsten är alla involverade i utvecklingsgarantin. Personalen på arbetsmarknadsenheten eller motsvarande kommunal enhet träffar ungdomarna samt organiserar, planerar och driver verksamheten. Arbetsförmedlingen anvisar ungdomar till utvecklingsgarantin. Arbetsförmedlingen kan också fungera som kommunens samarbetspartner. Vissa arbetsförmedlingar har genom avtalen givit kommunen restriktioner för verksamheten. Även socialtjänsten är inblandad i utvecklingsgarantin. Deltagare som tidigare haft försörjningsstöd får stödet omvandlat till en behovsprövad utvecklingsersättning som socialtjänsten fastställer och kanske också betalar ut. Enligt Statskontorets utvärdering ansåg de flesta kommuner att samarbetet med arbetsförmedlingen fungerar väl. En tredjedel av arbetsförmedlingarna svarade dock att de helst skulle vilja behålla ansvaret för ungdomarna även efter 90 dagars arbetslöshet.

Resten av arbetsförmedlingarna ansåg att den nya ansvarsfördelningen är bra. Svenska Kommunförbundets utvärdering visar att vissa kommuner har upplevt en konkurrenssituation från arbetsförmedlingens sida och att arbetsförmedlingen ibland inte anvisar ungdomar i så stor omfattning som kommunen räknat med.

Ersättning till deltagarna

Enligt Statskontorets utvärdering hade 34 procent av deltagarna utvecklingsersättning baserad på försörjningsstöd, 39 procent utbildningsbidrag baserat på arbetslöshetsersättning och 27 procent statlig utvecklingsersättning. Detta överensstämmer relativt väl med siffrorna i Ungdomsstyrelsens utvärdering, där framgår också att det utöver dessa ersättningsformer finns andra varianter. Någon kommun gav alla som saknar arbetslöshetsförsäkring statlig utvecklingsersättningen i botten. Ungdomarna kunde sedan komp-

² Svenska Kommunförbundet (1999), ”Utvecklingsgarantin – en utvärdering”, Stockholm.

lettera den med socialbidrag. Det var också vissa kommuner prövade om varje ungdom som skrevs in i utvecklingsgarantin var berättigad till socialbidrag. Flertalet kommuner önskade en enhetlig ersättning till alla ungdomar i utvecklingsgarantin. Kommunerna hävdade att det differentierade ersättningssystemet skadar motivationen bland deltagarna när de får olika ersättning för att göra samma sak. Ersättningssystemet upplevdes också som krångligt och orättvist. Det ses också som ett problem att ungdomarna får ha kvar socialbidraget när de är i sysselsättning. Som tabell 7.2. visar är dock differentierad ersättning inget unikt för utvecklingsgarantin.

Pengarna räcker i hälften av kommunerna

Enligt Statskontorets och Svenska Kommunförbundets utvärderingar ansåg ungefär hälften av kommunerna att den statliga ersättningen på 150 kr per dag som ska täcka verksamheten räckte. Statskontorets utvärdering visade att de kommuner som hade verksamhet inom utvecklingsgarantin hade en försiktigt positiv hållning till den.

Nästan hälften av dessa kommuner trodde att kommunens kostnader för socialbidrag till unga på sikt skulle minska till följd av utvecklingsgarantin.

Många ungdomar trivs och tycker att verksamheten är meningsfull

Statskontorets utvärdering visade att de som deltagit i utvecklingsgarantin påbörjade en utbildning eller ett arbete snabbare än jämförelsegruppen som inte deltagit i utvecklingsgarantin. Enligt Ungdomsstyrelsens utvärdering trivdes en stor del av deltagarna i utvecklingsgarantin och tyckte att verksamheten var meningsfull. Det fanns dock skillnader mellan de olika verksamhetstyperna. Andelen som trivdes och tycker att verksamheten var meningsfull var högre bland de som praktiserat eller deltagit i projekt, jämfört

med de som deltagit i datortek³ och kommunala projekt. Totalt ansåg ca 70 procent att utvecklingsgarantin förbättrat eller delvis förbättrat deras möjligheter att få arbete.

Bättre stöd från kommunen än från arbetsförmedlingen

Av de ungdomar som deltagit i ungdomsstyrelsens utvärdering var det enbart 21 procent som ansåg att det stöd de fått från arbetsförmedlingen varit entydigt bra. Hälften av ungdomarna hade inte sökt ett enda arbete under arbetslöshetsperioden som föregick utvecklingsgarantin. Enligt Ungdomsstyrelsens utvärdering ansåg fler än hälften av ungdomarna att stödet kommunen gav dem när de deltog i utvecklingsgarantin var bättre än stödet de fått från arbetsförmedlingen innan de började i utvecklingsgarantin.

Det var framför allt den tid och det personliga engagemang som ungdomarna fått från de kommunala handläggarna som låg bakom skillnaden.

Många av ungdomarna som deltog i undersökningen saknade, eller hade mycket liten, erfarenhet av arbete. Ca 40 procent hade varken arbetat eller studerat vidare efter att de slutat gymnasieskolan, många hade dessutom ofullständig gymnasieutbildning. Nästan alla hade deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder före utvecklingsgarantin, många vid upprepade tillfällen. Ungdomarna hade också långa perioder av arbetslöshet bakom sig. Stora svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och långa tider av sysslolöshet har troligtvis lett till att många varit i behov av extra mycket stöd och hjälp för att kunna komma ut på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen som är mycket hårt belastad har inte alltid haft möjlighet att ge ett så omfattande stöd som vissa ungdomar behövt.

Tvång – starkare betoning på arbetslinjen

³ Det går att delta i datortek både inom ramen för utvecklingsgarantin och som fristående åtgärd. Oftast är deltagarna i datortek inte inskrivna i utvecklingsgarantin.

Utvecklingsgarantin innebär att det i större utsträckning än tidigare finns åtgärder att erbjuda arbetslösa ungdomar samt att åtgärder sätts in på ett tidigare stadium. Högre krav ställs på ungdomarna, men kraven är också högre på att arbetsförmedlingen eller kommunen ska erbjuda ungdomarna sysselsättning. Ungdomarna erbjuds sysselsättning inom 100 dagar, tackar de nej riskerar de att mista sin ersättning. Av de ungdomar som intervjuades i ungdomsstyrelsens undersökning hade ca 30 procent känt sig tvingade att börja i utvecklingsgarantin. Några av dem påpekade att de trots tvånget var nöjda med att ha kommit i gång med aktiviteter efter lång tids sysslolöshet.

Det finns ungdomar med behov som inte får tillgång till utvecklingsgarantin

Enligt Svenska Kommunförbundets utvärdering leder formuleringen av målgruppen till att en del arbetslösa ungdomar hamnar vid sidan av åtgärden. I första hand de som är aktuella hos kommunens socialtjänst, men som inte skrivits in på arbetsförmedlingen eller som hållit kontakten med förmedlingen. Kommunförbundet ansåg att kommunen i detta fall borde kunna ta initiativ till samtal med ungdomen och arbetsförmedlingen. Efter ett sådant samtal ska personen kunna skrivas in som arbetssökande och hänvisas till utvecklingsgarantin utan att det först måste gå 90 dagar. Kommunförbundet ansåg att utvecklingsgarantins konstruktion kan användas som utgångspunkt för program för andra grupper med svag ställning på arbetsmarknaden. Ersättningssystemet bör dock utformas så att deltagarna frikopplas från försörjningsstödet.

Bra och dåligt med utvecklingsgarantin

Sammanfattningsvis tyder utvärderingarna på att många kommuner kunnat erbjuda deltagarna i utvecklingsgarantin ett varierat utbud av aktiviteter. Både uppmätta sysselsättningseffekter och del-

tagarnas egna bedömningar tyder på att utvecklingsgarantin kunnat underlättat möjligheterna att få arbete.

De negativa invändningarna rör huvudsakligen tre områden: Det första är ersättningen, där det upplevs som besvärligt med tre ersättningsnivåer. Det anses också problematiskt att ungdomar har kvar socialbidraget när de är i åtgärd. För det andra har rivalitet mellan arbetsförmedling och kommun samt oklarheter om vilka som ska ingå i utvecklingsgarantin påtalats. Det tredje är att vissa som har behov av utvecklingsgarantin inte har tillträde till den.

7.3 Erfarenheter från andra länder

Danmark

Danmark har under 1990-talet successivt övergått från en relativt passiv till en mycket aktiv arbetsmarknadspolitik. Arbetslinjen har blivit mer framträdande även inom socialpolitiken. Kommunen ansvarar för aktiveringsinsatser för socialbidragstagare. Dessa aktiveringsinsatser började år 1990 och omfattade ungdomar mellan 18 och 19 år. Ungdomarna gavs rätt till och var också skyldiga att delta i, aktiveringsinsatserna. Aktiveringen utvidgades år 1993 till att omfatta även de upp till 25 år och år 1994 till att omfatta alla socialbidragstagare. En person ska erbjudas en aktiveringsinsats efter 13 veckor med socialbidrag. Aktiveringen omfattar 30 timmar per vecka om personen inte har andra problem än arbetslöshet. De som har andra problem ska också erbjudas aktivering men det är då inte bestämt vilken tid insatserna ska omfatta. En aktiveringsinsats kan pågå i maximalt 18 månader. Insatser för de som har god utbildningsbakgrund får dock inte pågå i mer än 6 månader. Ett brett utbud av insatser erbjuds t.ex. olika typer av utbildning.

Staten och arbetsförmedlingarna anordnar åtgärder för dem som har arbetslöshetsersättning. De som har socialbidrag har inte möjlighet att få del av dessa. De som har socialbidrag har inte heller rätt till platsförmedling och annan service från arbetsförmedlingen. Bara de som har socialbidrag har tillträde till de kommunala

insatserna. De som varken har arbetslöshetsersättning eller socialbidrag har inte rätt till några åtgärder alls.

De som har arbetslöshetsersättning har först rätt till ersättning i ett år, sedan till ersättning kombinerad med aktivitet i tre år. Den som inte vill delta i aktiviteter efter ett års arbetslöshet förlorar sin rätt till ersättning. Aktiviteterna är även i detta system jobbträning och olika typer av utbildning. De som är under 25 år är skyldiga att delta i aktiviteter redan efter 6 månaders arbetslöshet.

Uppföljningar visar att tiden i arbetslöshet minskar något för både socialbidragstagare och försäkrade som aktiveras. Effekterna är dock bättre för starkare grupper.

Nederländerna

Nederländerna har sedan år 1991 en lagstadgad sysselsättningsgaranti för arbetslösa ungdomar i åldrarna 16 till 21 år samt för nyutbildade mellan 21 och 23 år som varit arbetslösa mer än 6 månader. Ungdomsgarantin administreras av kommunerna och ungdomarna erbjuds arbeten eller praktikplatser i den offentliga sektorn, den ideella sektorn eller under vissa villkor, hos privata arbetsgivare. Arbetsuppgifterna får inte ersätta reguljära arbeten. De ungdomar som inte vill delta i ungdomsgarantin eller som missköter sig kan förlora hela eller delar av sin arbetslöshetsersättning. Kommunerna får ersättning från staten för ersättningen till ungdomarna som ungefär motsvarar 6.500 svenska kronor per månad samt en klumpsumma på motsvarande 10 000 kr per person för administrativa kostnader. Kommunen har stor frihet att utforma innehållet i garantin och kan även höja ersättningen till deltagarna.

Nederländerna har under 1990-talet successivt övergått från en passiv till en mer aktiv arbetsmarknadspolitik även när det gäller vuxna. Förändringar som syftat till att stärka arbetslinjen och utöka kommunens möjlighet att aktivera arbetslösa genomfördes år 1997 inom arbetsmarknadspolitiken⁴ och år 1996 inom socialpolitiken⁵.

⁴ New employment act.

⁵ New social assistance act.

Förändringarna innefattar ökad decentralisering och ökad aktivering samt en ännu större betoning på stöd åt de mest svårplacerade arbetslösa och långtidsarbetslösa. Innan förändringarna var många åtgärder inriktade mot särskilda grupper, t.ex. kvinnor, etniska minoriteter, ungdomar, etc. Denna inriktning innebar att åtgärderna saknade träffsäkerhet då behoven och chanserna på arbetsmarknaden mellan individer inom samma grupp varierar. Nuvarande arbetsmarknadspolitik är mer individuellt utformad. För att avgöra vilket sorts stöd som är aktuellt används en modell där de arbetslösa sorteras in i en av fyra grupper beroende på svårigheter på arbetsmarknaden.

- Grupp 1 består av dem som varit arbetslösa kort tid och som bedöms ha goda möjligheter att få arbete. De har god utbildning och/eller arbetslivserfarenhet. De registreras, får information och enkel rådgivning.
- Grupp 2 består av dem som behöver delta i ett program under kort tid. De bedöms kunna få arbete inom ett år. Aktuell åtgärd kan t.ex. vara en jobb-sökar kurs”.
- Grupp 3 befinner sig på stort avstånd från arbetsmarknaden. De behöver intensiv hjälp under mer än ett år för att kunna få arbete.
- Grupp 4 består av dem som just nu inte bedöms kunna få arbete. Denna grupp innefattar bl.a. dem med sociala problem. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder som tillhandahålls av arbetsförmedlingen misslyckas ofta för denna grupp.

Arbetsförmedlingen är ansvarig för alla grupper men har dem som befinner sig i grupp två och tre som sina viktigaste målgrupper. Kommunen har det största ansvaret för dem som befinner sig i grupp fyra. Vissa kommuner har även projekt för en bredare målgrupp som då även innehåller arbetslösa i grupp tre. Åtgärderna som de arbetslösa deltar i består i stor utsträckning av subventionerade anställningar inom de s.k. ”Melkert-programen”. Inom dessa program ryms mer eller mindre permanent subventionerade anställningar inom offentlig sektor och temporära arbeten inom privat

sektor. Ett arbete inom något av Melkert-programen ska erbjudas alla som varit arbetslösa mer än ett år.

Kommunens arbete med arbetslösa bedrivs i stor utsträckning inom ett program för långtidsarbetslösa som får socialbidrag (Melkert III). Programmet kan även vara öppet för andra grupper. Programmets målsättning är både att finna reguljärt arbete åt dem som står längst från arbetsmarknaden samt att förhindra social utslagning. Vilket av dessa mål som är de mest framträdande varierar beroende på vilka målgrupper kommunen arbetar med. Detta arbete påbörjades år 1996 och år 1999 deltog en fjärdedel av socialbidragstagarna i programmet. Andelen kommer troligtvis att öka i framtiden då det tar tid att nå ut till alla.

I Melkert III, och andra program har kommunen i större utsträckning än tidigare möjlighet att besluta om innehållet i åtgärder. På vissa ställen har de olika organisationerna som arbetar med arbetslösa lokaliserat sig till samma hus, vilket lett till att arbetsförmedlingen och socialkontoret integrerats.

Ersättningen till deltagarna i programmen finansieras huvudsakligen av staten och baseras vanligen på minimilönen men kommunen får ge ytterligare tillskott till ersättningen.

Regelverket kring de olika åtgärderna har varit mycket komplicerat och har på senare år, precis som i Sverige, varit föremål för översyn och förenklingar. En stor skillnad mellan arbetsmarknadspolitiken i Sverige och Nederländerna är att det i inte finns något motsvarande arbetsmarknadsutbildning i Nederländerna.

Slutsatser om dessa system

Både Danmark och Nederländerna har under senare år övergått från en passiv till en mycket aktiv arbetsmarknadspolitik. I dessa länder har arbetslinjen även blivit framträdande inom socialtjänstområdet. I båda länderna har den ökade betoningen på aktiva åtgärder i stor utsträckning börjat med ungdomar och sedan utvidgats till andra grupper. Sverige har en mycket längre tradition av aktiv arbetsmarknadspolitik än Danmark och Nederländerna. Däremot har de senaste årens utveckling i dessa länder inneburit att de i större

omfattning har aktiverande/arbetsmarknadsinriktade åtgärder för socialbidragstagare. Dessa åtgärder drivs i stor utsträckning i kommunal regi. Kommunerna i dessa länder har lyckats tillhandahålla ett stort antal aktiveringsåtgärder, framför allt för de som står långt från arbetsmarknaden.

Nederländernas system innebär att arbetsförmedlingen har ett förstahandsansvar för alla. Kommunen tar vid när en person inte kan erbjudas adekvata åtgärder av arbetsförmedlingen. De som aktiveras av kommunen är i stor utsträckning socialbidragstagare men även andra kan inkluderas. Vilka grupper som ingår kan variera mellan olika kommuner. Den strikta uppdelning mellan åtgärder för försäkrade och åtgärder för socialbidragstagare som finns i Danmark, där de som har socialbidrag inte har tillgång till arbetsförmedlingens service, har i stor utsträckning sin grund i att Danmark har arbetsförmedlingar med relativt små marknadsandelar och förhållandevis smalt arbetsfält.

Sverige har av tradition starka arbetsförmedlingar med stora marknadsandelar och breda åtgärdsprogram. Det är därför viktigt att ingen arbetslös utestängs från detta.

8 Slutsatser

8.1 Det behövs ett alternativt åtgärdssystem

De egna studier och erfarenheter som gjorts under utredningsarbetet har visat att det varje månad finns ca 30 000 som är arbetslösa, som får sin försörjning genom socialbidrag och som inte har eller har mycket begränsade andra sociala problem än arbetslöshet som genom sammanhållna program och starkt individualiserade åtgärder skulle kunna ges stora möjligheter att komma in och befästa en ställning på arbetsmarknaden. Genom sådana åtgärder i ett alternativt åtgärdssystem – en utvidgad utvecklingsgaranti – omfattande fler åldrar än ungdomar, bedömer jag att en stor del av gruppen skulle kunna få arbete, bygga upp en självständig ekonomi och slippa beroendet av socialbidrag.

8.2 Det är när efterfrågan ökar som möjligheterna finns

Arbetskraftefterfrågan ökar nu mycket snabbt. Ökningen är den högsta på flera årtionden. Enligt konjunkturinstitutet och Arbetsmarknadsstyrelsen tyder utvecklingen på en relativt stark fortsatt ökning av arbetskraftefterfrågan de kommande åren. Men det är långtifrån självklart att det bland dem som är långtidsarbetslösa, som ofta deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder under 90-talet men inte kunnat konkurrera om de få lediga jobben då, nu skulle få någon större glädje av den ökade efterfrågan om inte särskilda åt-

gärder görs. När efterfrågan är hög finns de största möjligheterna att i den ständiga strömmen av förflyttningar och påfyllnader som pågår på arbetsmarknaden också kila in dom som hade svårast att konkurrera när jobben var färre. Eftersom gruppen hamnat i den situation de är i som en effekt av flera samverkande faktorer under 90-talet som inte behöver vara bestående bedömer jag att ett alternativt åtgärdssystem kan byggas upp och att gruppen kan betas av för att systemet efter ett antal år kan avvecklas.

8.3 Arbetsmarknadsåtgärderna är i huvudsak öppna för alla, men...

En av de viktigaste uppgifterna inom arbetsmarknadspolitiken är i det nuvarande läget att underlätta arbetsmarknadens funktionssätt genom att t ex motverka flaskhalsproblem. De sk volymmålen har tagits bort och åtgärdsvolymerna dragits ned med bl a hänvisning till den ökade arbetskraftefterfrågan. Regeringen prioriterar åtgärder mot långtidsarbetslösheten. Inom arbetsmarknadsverket är man van att arbeta med tillväxtpolitiska uppgifter samtidigt som man arbetar med uppgifter som också har starka fördelningspolitiska och sociala inslag. Trots det har jag under utredningsarbetet mött en stark oro från många håll att det finns en stor risk för att prioriteringarna inom arbetsmarknadspolitiken i praktiken kan bli svår-förenliga. Det riskerar att gå ut över ambitionen att ge det särskilda stöd som behövs till en av de mest utsatta grupperna som diskuteras i detta utredningsarbete.

8.4 Vissa grupper får inte tillräckligt stöd

Ett antal uppskattningar som stöds av den egna Stockholmsstudien pekar på att ungefär hälften av det socialbidrag kommunerna betalar ut går till arbetslösa. Av dessa arbetsmarknadsrelaterade socialbidragskostnader går största delen till öppet arbetslösa som

saknade arbetslöshetsersättning, viss del är kompletteringar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, en mindre del är går till arbetslösa med otillräcklig arbetslöshetsersättning. Det arbetsmarknadsrelaterade beroendet av socialbidrag har ökat kraftigt under 1990-talet. 1990 fanns knappast några långvarigt socialbidragsberoende arbetslösa, vilket naturligtvis förklaras av att arbetslösheten vid denna tidpunkt var mycket låg. Men det förklaras också av att de som inte kunde få tillträde till arbetslöshetsförsäkring genom arbete kunde få det genom att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Att personer som inte har andra sociala problem än arbetslöshet är tvungna att uppsöka socialtjänsten varje månad är både ett problem för individen och en belastning för samhället. Prövningen uppfattas ofta som kränkande av individen, kostsam för samhället och villkoren som ger 100-procentiga marginaleffekter stimulerar föga till egna initiativ.

Stockholmsstudien ger också stöd för att arbetslösa socialbidragstagare i mindre utsträckning tar del av arbetsförmedlingens åtgärder än arbetslöshetsförsäkrade. I Stockholm var så många som omkring en fjärdedel av de arbetslösa socialbidragstagarna inte ens anmälda på arbetsförmedlingen. Detta beror sannolikt på att arbetsförmedlingen inte anser att vissa sökande med socialbidrag är anställningsbara t ex beroende på brister i svenska språket. Socialtjänsten å sin sida har normalt inte tillgång till sådana åtgärder som ger anställningsbarhet. Kontakterna med arbetsförmedlingen uppfattas ofta både av sökande och förmedlarna vara av administrativ art som villkor för att få försörjningsbidraget från socialtjänsten i stället för allvarligt menade försök att få arbete. Bakom detta ligger naturligtvis också erfarenheten bland de sökande av många misslyckanden under den tid arbetsmarknadsläget varit som svårast.

Mycket talar för att arbetsförmedlingen uppgift att kontrollera socialbidragstagarnas aktiva arbetssökande utan att ha något ansvar för kostnaderna för deras försörjning inte ger särskilt stora incitament för en prioritering av denna grupp. Kommunerna och socialtjänsten kan minska sina kostnader om de lyckas få över socialbidragstagare till arbetsmarknadspolitiska åtgärder där för-

sörjningen (åtminstone till viss del) betalas av staten. Staten och arbetsmarknadsverket kan minska eller omfördela sina kostnader om man kan undvika eller minimera antalet socialbidragstagare i de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Även om det är svårt att bevisa att ett sådant agerande pågår i någon större omfattning kan det dock konstateras att de nuvarande incitamenten motverkar att det är individens behov som i första hand bör vara styrande för olika insatser. I stället bör kostnaderna för försörjning och aktiviteter fördelas så mellan huvudmännen att individernas behov främjas och kostnaderna neutrala vid olika insatser.

8.5 Gemensamt ansvar och samverkan ökar effektiviteten

Flera utvärderingar av den sk utvecklingsgarantin, som infördes 1 jan 1998 för ungdomar mellan 20 och 25 år, visar att sammanhållna program med individuellt anpassade åtgärder har varit framgångsrika. Erfarenheter från projekt i Sverige som i Enköping och Deltaprojektet på Hisingen i Göteborg samt från alternativa åtgärdssystem i Danmark och i Holland visar att nya sätt att organisera insatser där olika professionaliteter blandas under ett tak med uppgifter att stödja grupper som annars lätt hamnar mellan stolarna bedömer jag som mycket goda. Minskat revirtänkande, bättre respekt för varandras kompetenser, mer utbyte av erfarenheter och kunskaper, mer av helhetssyn skapar också kreativa miljöer där metoder och organisation utvecklas. Enköping, Hisingen och andra projekt i Sverige inom området visar att det redan nu går att uträtta mycket mer inom gällande ramar och regelverk än vad som är det vanliga.

Utvärderingarna av utvecklingsgarantin och erfarenheterna av olika projekt visar att det finns hinder i systemen för en ändå effektivare samverkan. Sådana hinder bör undanröjas eller i vart fall minimeras. Den kraftigt minskade långtidsarbetslösheten bland ungdomar under senare tid kan sannolikt delvis tillskrivas utvecklingsgarantin och de insatser kommunerna gjort för den gruppen,

men det finns starka skäl för att ta de varningar på allvar som framförts om att långtidsarbetslösa i äldre grupper just på grund av ålder och en mer långvarig passivisering kan göra aktiveringsprogram för dem mer tungjobbade.

Utgångspunkten för rollfördelningen mellan staten och kommunerna inom arbetsmarknadspolitiken är att det är staten som har huvudansvaret. Typen och omfattningen av insatser där kommunerna varit inblandade har skiftat under decennierna. Under 1990-talet har kommunernas roll vid genomförandet av arbetsmarknadspolitiken vidgats. Kommunerna har givits majoritet i de sk arbetsförmedlingsnämnderna och de har också fått ansvar för vissa arbetsmarknadspolitiska program. Vissa kommuner anordnar egna åtgärder för socialbidragstagare. Situationen aktualiserar nya lösningar och behov av samverkan mellan staten, kommunerna och kanske också andra aktörer. Som jag pekat på tidigare har staten och kommunerna möjlighet att bedriva gemensamma projekt. Det finns dock ingenting som garanterar att de gör det. Min slutsats är att det finns starka skäl till ett tydligare uttalat stöd för samverkan inom området och att samverkan ytterligare underlättas.

Utvärderingar och erfarenheter från kontakter under utredningsarbetet talar entydigt för att en utvidgad utvecklingsgarant bör organiseras och utvecklas efter avtal på lokal nivå. Frivilligt ingångna åtaganden med stora möjligheter till flexibilitet när det gäller t ex former, ambitionsnivåer och huvudmannaskap som är anpassade till lokala problem och förhållanden bedömer jag ha störst möjlighet att utvecklas framgångsrikt.

8.6 Incitamenten för aktivitet, arbete och åtgärder utifrån individens behov måste förbättras

Det har blivit svårare att få tillträde till arbetslöshetsförsäkringen under senare år. Möjligheterna att få tillträde genom att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har försvunnit och det krävs längre tid i arbete för att bli berättigad till ersättning. De som saknar ar-

betslöshetsersättning har möjlighet att delta i de arbetsmarknads-politiska åtgärderna.

Ersättningen vid deltagande i åtgärd är dock olika för försäkrade och oförsäkrade.

Ersättningen har sänkts de senaste åren från 338 till 230 och sedan till 103 kr per dag. Många av dessa får kompletterande socialbidrag. Andelen oförsäkrade är mycket hög bland utomnordiska medborgare. De låga lägsta ersättningarna inom arbetsmarknadspolitiken och svårigheterna att få tillträde till arbetslöshetsförsäkringarna har enligt min bedömning starkt bidragit till att så många människor blivit socialbidragsberoende och så många riskerar att fastna där. Flertalet av dessa är svenska medborgare. Andelen bland de utomnordiska medborgare är hög.

Den nu gällande utvecklingsgarantin innebär att rättigheter och skyldigheter när det gäller försörjningsstöd och motprestationer för ungdomarna blivit tydligare. Den innebär att det i större utsträckning finns verksamhet att erbjuda. Min bedömning är att tydligare krav utan att de blir kränkande kan bidra till att fler kan få arbete och därmed klara sin ekonomi oberoende. Det bör i så fall ske genom att där kraven görs tydligare ska också motsvarande åtagande från samhällsaktörernas sida tydliggöras om att erbjudanden av utvecklande åtgärder av god kvalitet ska finnas i tillräcklig omfattning. Det är som jag ser det i första hand viktigare att erbjuda effektiva åtgärder som leder till att fler kan försörja sig själva på arbete än att prioritera utvidgning av försäkringssystemen så att de blir mer heltäckande än nu.

Min slutsats är också att de lägsta utbildningsbidragen inom arbetsmarknadspolitiken bör höjas. Det skulle innebära att färre behövde socialbidrag eller kompletterande socialbidrag. Den starkt passiviserande effekt som socialbidragen har, inte minst genom de 100-procentiga marginaleffekterna, bidrar till att hålla kvar människor i socialbidragsberoende. Staten och kommunerna bör ta upp diskussioner om hur kostnaderna, för det ändamål som här diskuteras, ska kunna samordnas för att främja de enskilda människornas ansvarstagande och utveckling.

8.7 En utvidgad utvecklingsgaranti bör genomsyras av ett könsperspektiv

Under den korta utredningstiden som stått till buds har det inte varit möjligt att göra någon mer omfattande analys utifrån ett köns- eller genderperspektiv. Under utredningsarbetet har jag dock blivit övertygad om att det också inom detta område är av stor betydelse att aktörerna vinnlägger sig om att verksamheterna genomsyras av ett könsperspektiv. Jag kan konstatera att bland dem som definierats som målgrupp för en utvidgad utvecklingsgaranti är det fler män än kvinnor. Det kan samtidigt konstateras att i många områden där långtidsarbetslösheten är hög är arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor lägre än i andra områden.

Ett könsperspektiv inom en utvidgad utvecklingsgaranti innebär att ta fram kunskap om hur kvinnor respektive män kan förhålla sig till sin situation t ex, ambitioner i familje- och arbetsliv, utbildning och olika åtgärder. Den kunskapen kan sedan användas för att bättre anpassa verksamheterna så att de blir effektivare för att nå goda resultat både för kvinnor och män.

Som exempel kan nämnas att i många områden där långtidsarbetslösheten är hög bland invandrare kan det också finnas en dold arbetslöshet bland kvinnorna som ofta har ett mycket lågt arbetskraftsdeltagande. Med all respekt för att detta kan spegla kulturella skillnader i synen på könsroller och försörjarroller kan det finnas anledning att uppmärksamma sådana mönster för att anpassa insatserna till de särskilda behov av stöd som kan finnas.

Andra exempel kan hämtas från utredningar och avhandlingar som t ex Svenska Kommunförbundets rapport "Åt var och en efter behov" och Christian Kullbergs avhandling "Socialt arbete som kommunikativ praktik" som visar att det finns starka tendenser till att kvinnor och män behandlas olika i kontakterna med socialtjänsten. Dessa olikheter förstärker traditionella könsrollsmönster

och i vart fall enligt min egen tolkning riskerar att fungera som fattigdomsfällor och befästa bidragsberoendet särskilt för kvinnor.¹

8.8 En utvidgad utvecklingsgaranti bör genomsyras av ett integrationsperspektiv

Vi kan konstatera att en stor del av de personer som är socialbidragsberoende av arbetsmarknadsskäl är invandrare och personer med utländsk bakgrund som vuxit upp i Sverige och aldrig fått en fast förankring på arbetsmarknaden. Att stå utanför arbetsmarknaden innebär för dessa personer inte bara att man blir beroende av bidrag för sin försörjning. Många går också miste om möjligheten att på ett naturligt sätt skapa svenska kontakter. Härigenom minskar också förutsättningarna för att vidmakthålla och utveckla kunskaper i svenska språket.

De aktiviteter som genomförs för att motverka långvarigt socialbidragsberoende bland personer med utländsk bakgrund bör mot denna bakgrund utformas så att de utgör ett stöd för integrationsprocessen. Aktiviteter som ger möjlighet för deltagarna att skaffa svenska kontakter och utveckla kunskaperna i svenska språket är särskilt betydelsefulla i detta sammanhang.

Integrationsperspektivet är viktigt att beakta även från en annan utgångspunkt. Eftersom en relativt stor andel av målgruppen är personer med utländsk bakgrund innebär det att det inom målgruppen finns en stor mängd kunskap och kompetens relaterad till olika kulturer. Om denna kompetens tas till vara på ett genomtänkt sätt i projekt kopplade till olika reguljära verksamheter finns det möjlighet att bättre anpassa dessa verksamheter efter olika gruppers behov och att också få fram konkreta exempel på vilka fördelar etnisk mångfald i en verksamhet kan innebära.

¹ Evy Gunnarsson m fl (1998), Kommentus förlag resp Tema Kommunikation, Linköpings Universitet (1994).

9 Överväganden och förslag

Alternativa projekt – en utvidgad utvecklingsgaranti – bör införas som komplement till de ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Den utvidgade utvecklingsgarantin ska syfta till öka möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden för arbetslösa med långvarigt socialbidragsberoende samt vissa andra långtidsarbetslösa. Projekten ska komma till stånd genom frivilliga avtal mellan kommunerna och länsarbetsnämnderna som är huvudmän. Anordnare av projekten kan vara en kommun, en arbetsförmedling eller båda tillsammans eller annan som huvudmännen anlitar.

9.1 Alternativa insatser för att motverka långvarigt socialbidragsberoende

Alternativa projekt – en utvidgad utvecklingsgaranti – med insatser som ska motverka långvarigt arbetsmarknadsrelaterat socialbidragsberoende bör upprättas snarast möjligt. Insatserna ska komplettera de ordinarie arbetsmarknads- och utbildningspolitiska åtgärderna och vara till för dem som haft socialbidrag på grund av arbetslöshet i sex månader eller mer, som inte har arbetslöshetsersättning och som inte fått arbete eller anvisats en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Insatserna ska både på kort och lång sikt förstärka deras möjligheter att försörja sig genom arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. Insatserna bör i begränsad omfattning även vara öppna för långtidsarbetslösa med särskilda behov som inte har

socialbidrag, exempelvis de som prövat många olika åtgärder utan att komma in på arbetsmarknaden. Utvecklingsgarantin för ungdomar i åldern 20 till 24 år bör inorporeras i detta system och ungdomarna, både försäkrade och oförsäkrade, med eller utan socialbidrag få tillträde efter 100 dagar.

9.2 Målgruppens storlek

Målgruppen för den utvidgade utvecklingsgarantin är de som haft socialbidrag i sex månader på grund av arbetslöshet och som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning. Detta är uppskattningsvis 29 500¹ personer i genomsnitt per månad.

Det finns också vissa långtidsarbetslösa eller långtidsinskrivna som kan vara i behov av alternativa insatser. Det är t.ex. de som deltagit i flera arbetsmarknadspolitiska åtgärder utan att ha kommit in på arbetsmarknaden. I genomsnitt var 90 500 personer långtidsinskrivna och 53 000 långtidsarbetslösa under år 1998². Bland dessa finns både försäkrade och oförsäkrade.

Denna grupp tillhör inte utredningens huvudsakliga fokus. Min bedömning är att det även bland dessa finns personer som skulle behöva det stöd som en utvidgad utvecklingsgaranti skulle kunna ge. De bör därför inte formellt vara utestängda från utvecklingsgarantin om huvudmännen och den arbetslöse är överens om att insatserna skulle vara mest lämpliga. Behov och omfattning bör diskuteras och bestämmas mellan de lokala huvudmännen inom de ramar som fastställs av statsmakterna.

Insatserna i den utvidgade utvecklingsgarantin ska vara arbetsmarknadsinriktade. De ska inte vara till för dem med omfattande rehabiliteringsbehov. För dem finns det andra åtgärder. De socialbidragstagare som är aktuella ska vara de som har socialbidrag av arbetsmarknadsskäl. De som på grund av fysiska eller psykiska

¹ Se avsnitt 4.4.

² Långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna överlappar varandra delvis. Det går att vara både långtidsarbetslös och långtidsinskriven men alla långtidsinskrivna är inte långtidsarbetslösa.

hinder inte kan arbeta eller studera bör inte ingå. Inte heller de som har sociala eller socialmedicinska problem som gör att de inte står till arbetsmarknadens förfogande ska ingå.

Den utvidgade utvecklingsgarantin bör inte heller omfatta nyanlända flyktingar som deltar i ett introduktionsprogram inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Dessa personer kan få sin försörjning genom en särskild introduktionsersättning eller genom socialbidrag och staten lämnar en schabloniserad ersättning för kommunens kostnader för själva introduktionen och för försörjningsstöd under introduktionen. Den som uppnått den basnivå som introduktionen syftar till – vilket normalt skall ta högst två år – men som inom sex månader efter introduktionens slut inte fått arbete, börjat studera eller påbörjat ett arbetsmarknadspolitiskt program bör däremot alltid omfattas av utvecklingsgarantin. För ungdomar under 25 år bör utvecklingsgarantin träda in om flyktingen är arbetslös 100 dagar efter introduktionsprogrammets avslutning. Utvecklingsgarantin bör även kunna omfatta flyktingar som efter två år ännu inte är helt klara med ett introduktionsprogram men ändå står till arbetsmarknadens förfogande och varit arbetslösa i sex månader.

9.3 Gemensamma projekt från kommun och arbetsförmedling

Den utvidgade utvecklingsgarantin ska bedrivas inom projekt på uppdrag av kommunen och arbetsförmedlingen. Projekten bör bygga på en nära samverkan mellan dessa aktörer. Huvudmännen för projektet ska vara kommunen och länsarbetsnämnden. Även andra anordnare än huvudmännen ska kunna vara anordnare av projekten eller stå för vissa delar av insatserna. Dessa kan vara aktörer inom kommunerna som skola eller vuxenutbildningen men också utanför som ideella föreningar, kooperativ, studieförbund, privata företag m.fl.

Kommunernas ansvar för arbetslösa ungdomar mellan 20 och 24 år samt kommunens ansvar för arbetslösa upp till 20 år baseras på

frivillighet och avtal har slutits i flertalet kommuner. Både kommunen och staten har starka intressen av att minska arbetslösheten och socialbidragsberoendet. Förutsättningarna för att projekten ska komma till stånd är därför stora. Möjligheten att sluta avtal samt riktlinjer för vad dessa avtal kan gå ut på ska regleras i lag. De ekonomiska villkor som rör deltagarna, t.ex. ersättning och försäkring bör fastställas centralt. Däremot är det angeläget att insatsernas innehåll, d.v.s. det deltagarna ska göra, varierar och anpassas efter lokala förutsättningar. Insatserna ska dock alltid utgå ifrån individens behov och egna intressen. Det slutliga målet med insatserna ska vara arbete på den öppna arbetsmarknaden.

9.4 Projekten ska komplettera de reguljära insatserna

Arbetsförmedlingens uppgift är att erbjuda alla arbetslösa service och tillgång till arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vid införandet av en utvidgad utvecklingsgaranti inskränks inte denna uppgift. Det är först om arbetsförmedlingen, inom den angivna tiden, inte kunnat erbjuda arbete eller lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd som projektet tar vid. Arbetsförmedlingen bör dock kunna stå för t.ex. väglednings- och platsförmedlingsinsatser till deltagarna som en del av projektets verksamhet.

På liknande sätt bör också utbildningsinsatser ses. De samband som finns mellan långvarigt socialbidragsberoende och brister i utbildningsbakgrund är särskilt tydliga bland gruppen utomnordiska invandrare där bristande kunskaper i svenska gör det svårt för vissa att få och behålla ett arbete och också att kunna delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I dessa fall bör i första hand utbildning inom ramen för svenska för invandrare eller reguljär utbildning erbjudas. I andra fall kan kombinationer av ordinarie utbildningsinsatser med andra aktiviteter vara den för individen bästa vägen till fotfäste på arbetsmarknaden.

För flertalet av de individer som kan vara aktuella för en utvidgad utvecklingsgaranti torde förutsättningarna att bryta ett lång-

varigt beroende vara att de stärker sin grundläggande utbildning och därigenom också långsiktigt ökar sina möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Kraven ökar på utbildning och kompetens för alla. De med kort utbildningsbakgrund har oftast svårast att få jobb och behålla det. Därför är förstärkta utbildningsinsatser inom ramen för det reguljära utbildningssystemet en viktig förutsättning också för att bryta bidragsberoende och öka möjligheterna till att övergå till reguljärt arbete.

Det kan dock i enskilda fall vara lämpligt att kombinera åtgärder inom den utvidgade utvecklingsgarantin med reguljär utbildning. Det kan t.ex. gälla när steget in i reguljär utbildning bedöms ske bäst genom en kombination av olika typer av åtgärder som exempelvis varvning mellan praktik och studier. Viktigast är att åtgärderna utformas så att de är individuellt anpassade och för den enskilde är den bästa vägen att komma vidare till ett arbete eller till reguljära studier. En nära samverkan mellan reguljär utbildning och utvecklingsgarantin är därför angelägen.

Inom ramen för kommunernas arbete med Kunskapslyftet finns en rad exempel på ett väl fungerande sådant samarbete mellan arbetsförmedling och vuxenutbildning och i flera fall också med försäkringskassan, socialkontor, fackliga organisationer och folkbildningsorganisationer involverade – allt i syfte att anpassa insatserna efter vad som är bäst för varje enskild individ.

Praktikarbete både inom projekten och utanför hos både offentliga och privata arbetsgivare kan bli en viktig del i utvecklingsgarantin. Praktikarbete bör ordnas i sådana former att, åtminstone efter en kortare inledning, ersättning för prestationer görs så att undanträngningseffekter minimeras. Detta bör gälla även praktikplatser i kommunerna.

9.5 Innehållet i projekten

Projektet inrättas när kommunen och arbetsförmedlingen har konstaterat att det finns behov av en utvidgad utvecklingsgaranti och avtalat om detta. Arbetsförmedlingsnämnderna kan fylla en viktig

uppgift när det gäller att diskutera behoven, vara pådrivande för att få till stånd projekt och följa upp verksamheten. När projekten finns på plats aktualiserar socialtjänsten arbetslösa som haft socialbidrag i sex månader, tre månader för dem under 25 år. Arbetsförmedlingen aktualiserar långtidsarbetslösa med särskilda behov. För att en arbetslös ska få börja i projektet måste arbetsförmedlingen och kommunen vara överens. När de är överens inleds aktiviteterna med att en individuell handlingsplan upprättas. Arbetsförmedlingen, socialtjänsten i de fall personen har försörjningsstöd och eventuellt annan kommunal enhet samt individen själv bör alla vara delaktiga i upprättandet av den individuella handlingsplanen. Handlingsplanen ska klargöra vad individen ska göra men också vad kommunen, arbetsförmedlingen och eventuellt andra aktörer ska göra. Målet med insatserna som ryms inom handlingsplanen ska vara att individen på lång eller kort sikt övergår till reguljärt arbete eller reguljär utbildning. Innehållet i handlingsplanen bör till att börja med verkställas inom projektet. Handlingsplanen ska även kunna innehålla delmål i form av annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Planeringen bör vara långsiktig och de medverkande ska ha ansvar för att målet eller delmålet nås. Insatserna i projektet ska vara kompetensutvecklande och utformade utifrån individens förutsättningar, önskemål och behov. Insatserna ska vara flexibla och kunna innefatta utbildning, projektarbete, praktik m.m.

Insatserna i den utvidgade utvecklingsgarantin ska i normalfallet omfatta heltid i ett sammanhållet program. Det bör dock vara möjligt att inom ramen för projektet kombinera med andra insatser, t.ex. utbildning. En period bör kunna pågå i 12 månader. Insatserna ska syfta till att personen får arbete eller annan sysselsättning och den genomsnittliga tiden bör därför i praktiken bli avsevärt kortare. För en person som inom projektiden inte gått över till annan sysselsättning ska perioden i undantagsfall kunna förlängas.

9.6 Ersättning till deltagarna; utvecklingsersättning

Nivån på ersättningen till deltagarna i den utvidgade utvecklingsgarantin är inte helt avgörande för att insatserna ska bli meningsfulla. För att syftet med projekten inte ska motverkas är det dock angeläget att variationerna i ersättningarna minimeras och att eventuella kompletterande socialbidrag inte utan särskilda skäl behöver omprövas under projektiden. Min bedömning är också att effektiviteten och motivationen starkt skulle förbättras om ersättningen för deltagarna i projekten i så stor utsträckning som möjligt skulle kunna ske utan eller med låga kompletterande socialbidrag. Valet av ersättningsnivå avgörs av tillgängliga resurser.

Ett exempel på ersättningens nivå är att den läggs på ungefär samma nivå som nuvarande utvecklingsersättning och det lägsta utbildningsbidraget. Det motsvarar ungefär ett obeskattat bidrag på 2 000 kr per månad. Ett annat exempel på hur en ersättning till deltagarna skulle kunna utformas är att en obeskattad ersättning som motsvarar riksnormen för socialbidrag till ensamstående samt en stimulansersättning.

Riksnormen är i dag 2 900 kr. Stimulansersättningen kan vara 500 kr per månad. En total ersättning på 3 400 motsvarar också grundersättningen i arbetslöshetsförsäkringen efter skatt.

Vid båda ersättningsnivåerna kommer det att finnas de som behöver kompletterande socialbidrag. Vid den högre nivån är antalet rimligtvis lägre. Att individer får sitt bistånd prövat varje månad när de är aktiva inom utvecklingsgarantin är inte önskvärt. De 100-procentiga marginaleffekter som socialbidraget medför stimulerar inte till egna initiativ. Vissa kommuner ger, inom ramen för den nuvarande utvecklingsgarantin, utvecklingsersättning baserad på socialbidrag genom en förenklad prövning. Deltagaren behöver inte besöka socialkontoret och ersättningen fastställs för hela. Deltagarna som fått utvecklingsersättningen på detta sätt har uppfattat det som aktiverande och mycket positivt.³ De deltagare i den

³ Se Ungdomsstyrelsen 1999, utredning 16.

utvidgade utvecklingsgarantin som behöver kompletterande socialbidrag bör få summan fastställd för hela projektiden. Närvaro ska vara avgörande för om pengarna betalas ut. Detta gäller under förutsättningar att inga väsentliga förhållanden som påverkar bidragets storlek förändras. I sådana fall måste en ny prövning göras. Kommuner som ingår avtal om utvecklingsgaranti med länsarbetsnämnden bör som villkor åta sig en förenklad prövning av kompletterande socialbidrag. Min bedömning är att en sådan hantering inte kräver någon förändring i socialtjänstlagen eller kommunallagen.

När nivåerna fastställs bör hänsyn tas till att det finns stimulans för att övergå till arbete på den öppna arbetsmarknaden.

I de fall försäkrade med särskilda skäl deltar i den utvidgade utvecklingsgarantin bör de ha statligt utbildningsbidrag baserat på arbetslöshetsersättningens storlek. I de fall oförsäkrade långtidsarbetslösa utan rätt till socialbidrag deltar i utvecklingsgarantin bör de ges samma grundersättning som de deltagare som har socialbidrag.

9.7 Förstärkt arbetslinje

Förslaget innebär att arbetslösa socialbidragstagare erbjuds att delta i insatser inom ramen för en utvidgad utvecklingsgaranti efter sex månader, 100 dagar för ungdomar, om de inte fått arbete eller börjat i någon av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna innan dess. De som har socialbidrag kan enligt socialtjänstlagen mista rätten till ersättning om de tackar nej till anvisad åtgärd. Socialbidragstagare som anvisas dessa insatser kan därför mista rätten till socialbidrag om de avvisar utan giltigt skäl. Den utvidgade utvecklingsgarantin innebär således att kraven på att de som har socialbidrag och ska delta i verksamheterna ökar. Varje enskilt fall måste dock prövas individuellt. Den utvidgade utvecklingsgarantin ökar också kravet på arbetsförmedlingen och kommunen.

På de ställen där länsarbetsnämnden och kommunen sluter avtal om insatserna förbinder de sig att erbjuda arbetslösa socialbi-

dragstagare sysselsättning efter sex månader respektive 100 dagar för ungdomar under 25 år. För att fullfölja syftet med mina förslag bedömer jag att de krav på socialbidragstagare om att anta lämpligt arbete eller anvisad åtgärd som finns i socialtjänstlagen är fullt tillräckliga.

Det finns en uttalad strävan att stärka arbetslöshetsförsäkringens karaktär av omställningsförsäkring. Åtgärden ska därför inte kvalificera deltagarna till arbetslöshetsersättning. I de fall försäkrade deltar ska tiden i projektet inte vara kvalificerande för en ny ersättningsperiod men tiden bör vara överhoppningsbar.

9.8 Uppföljning och erfarenhetsspridning

Framgången i en utvidgad utvecklingsgaranti kommer till stor del ur de lokala aktörernas förmåga att finna nya sätt att arbeta och utveckla metoder utifrån målgruppens särskilda förutsättningar. Då insatserna ska ske i samverkan kan det bli en tillgång i sig att nya former och nya konstellationer utvecklas. Ett samverkansprojekt kan se verksamheten utifrån nya perspektiv, vilket erfarenhet av annat projektarbete bekräftar. För att främja metodutveckling och nytänkande inom området samt för att stimulera intresset hos kommuner och arbetsförmedlingar att utnyttja möjligheten till den utvidgade utvecklingsgarantin bör det avsättas medel för uppföljning och erfarenhetsspridning.

9.9 Exempel på kostnader och fördelning mellan stat och kommun

Kostnader för aktiviteter och ersättning till deltagarna

I slutsatserna beskrivs hur nuvarande kostnadsfördelning ger stat och kommun incitament att skjuta över grupper till varandra för att minimera de egna kostnaderna. Utifrån individernas behov är detta

ofta negativt. Jag föreslår därför att staten och kommunen delar på kostnaderna för ersättningen till deltagarna och att staten står för kostnaden för aktiviteterna.

Den nuvarande utvecklingsgarantin för ungdomar betalar staten 150 kronor om dagen för aktivitetskostnaden. I en av utvärderingarna av utvecklingsgarantin säger hälften av kommunerna som skrivit avtal om garantin att statsbidraget täcker kostnaderna. De andra tycker den är för låg. Mycket tyder på att när utvecklingsgarantin utvidgas till äldre grupper kan insatserna behöva fördjupas och intensifieras. Kostnaderna kan då bli högre om ambitionerna att nå goda resultat läggs på en hög nivå. Man kan diskutera det rimliga i att också kommunerna kompletterar med egna bidrag till aktivitetskostnaderna med tanke på att dessa får minskade kostnader i förhållande till nuläget enligt de exempel som beräknas i det följande. I dessa exempel har jag utgått från att staten står för aktivitetskostnaden med 150 kronor om dagen. Jag föreslår att nivån på aktivitetsbidraget tas upp i samband med de diskussioner som jag senare föreslår om hur de ökade respektive minskade kostnaderna kan fördelas mellan staten och kommunerna.

Hur stor del av målgruppen kommer att sysselsättas?

Det finns en rad faktorer som medverkar till att det inte går att sysselsätta hela målgruppen för den utvidgade utvecklingsgarantin. Insatserna ska komma till stånd genom avtal, vilket medför att åtminstone några kommuner kommer att ställa sig utanför. På de ställen där avtal sluts tar det viss tid att bygga upp verksamheten.⁴ Min bedömning är att ungefär 25 procent av de som haft socialbidrag under 6 månader eller mer kommer att ingå i den utvidgade utvecklingsgarantin under dess första år. Detta motsvarar ungefär 7 000 personer i genomsnitt per månad.

⁴ Erfarenheter från liknande verksamhet i Nederländerna visar att 25 procent av målgruppen inkorporerats inom loppet av ett par år. Målgruppen där består dock av fler med mer omfattande problem än de som avses här.

Det bör också finnas möjligheter för vissa långtidsarbetslösa utan socialbidrag att delta i de föreslagna åtgärderna, bland dem finns både försäkrade och oförsäkrade. Hur många försäkrade arbetslösa som kommer att delta i de föreslagna åtgärderna bedömas inte här och de ingår inte i räkneexemplen. I de fall de kommer att ingå består de förändrade kostnaderna i ersättning för aktiviteter, staten bör stå för hela ersättningen till dessa deltagare i form av utbildningsbidrag baserat på arbetslöshetsersättning.

Hur många oförsäkrade utan socialbidrag som kommer ingå är svårt att uppskatta. I de följande räkneexemplen utgör den gruppen 500 personer i genomsnitt per månad.

Nedan visas hur statens och kommunens kostnader skulle förändras med de två exemplifierade ersättningsnivåerna och det uppskattade antalet deltagare.

Ersättning: 2 000 kr per månad

Statens och kommunens förändrade kostnader per månad för en person som har socialbidrag:

Staten betalar aktivitetsbidrag⁵ med 3 150 kr/månad samt hälften av deltagarens ersättning, vilket innebär 1 000 kr/månad. Kommunen betalar halva aktivitetsstödet, vilket innebär 1 000 kr. Personens behov av socialbidrag minskar med 2 000 kr. Totalt minskar kommunens kostnader för denna person med 1 000 kr.

Förändrade kostnader:

Staten + 4 150 kr/månad och deltagare

Kommunen – 1 000 kr/månad och deltagare

Statens och kommunens förändrade kostnader för personer som inte har socialbidrag:

Staten betalar aktivitetsbidrag med 3 150 kr/månad samt hälften av deltagarens ersättning, vilket innebär 1 000 kr/månad. Kommunen betalar halva aktivitetsstödet, vilket innebär 1 000 kr.

⁵ Räknat på 21 arbetsdagar per månad.

Förändrade kostnader:

Staten + 4 150 kr/månad och deltagare

Kommunen + 1 000 kr/månad och deltagare

Statens och kommunens kostnader vid den exemplifierade ersättningsnivån visas i tabell 9.1. och 9.2. Insatserna bedrivs i normalfallet inte alla veckor om året. Kostnaderna beräknas av den anledningen för 10 månader om året.

Tabell 9.1. Statens förändrade kostnader för år 1, ersättningsnivå 2 000 kr/månad

	Mål- gruppens storlek	Statens kostnader/ person och månad	Antal månader	Total kostnad per år
Med socialbidrag	7 000	4 150	10	290 500 000
Utan socialbidrag	500	4 150	10	20 750 000
Totalt	7 500			311 250 000

Tabell 9.2. Kommunens förändrade kostnader för år 1, ersättning 2 000 kr/månad

	Mål- gruppens storlek	Kommunens kostnader per person och månad	Antal månader	Total kostnad per år
Med socialbidrag	7 000	-1 000	10	-70 000 000
Utan socialbidrag	500	1 000	10	5 000 000
Totalt	7 500			-65 000 000

Tabellerna visar att statens kostnader ökar med ungefär 311 miljoner kr per år. Av dessa är 236 miljoner ersättning för aktiviteten och 75 miljoner ersättning till deltagarna. Kommunens kostnads-

förändring är däremot negativ. Kommunernas kostnader minskar med 65 miljoner. Den totala kostnaden för den utvidgade utvecklingsgarantins första år beräknas bli ungefär 246 miljoner år ett.

Ersättning: 3 400 kr/månad

Statens och kommunens förändrade kostnader per månad för en person som har socialbidrag:

Staten betalar aktivitetsbidrag⁶ med 3 150 kr/månad samt hälften av deltagarens ersättning, vilket innebär 1 700 kr/månad. Kommunen betalar halva aktivitetsstödet, vilket innebär 1 700 kr. Personens behov av socialbidrag minskar med 2 900 kr. Totalt minskar kommunens kostnader för denna person med 1 200 kr.

Förändrade kostnader:

Staten + 4 850 kr/månad och deltagare

Kommunen – 1 200 kr/månad och deltagare

Statens och kommunens förändrade kostnader för personer som inte har socialbidrag:

Staten betalar aktivitetsbidrag med 3 150 kr/månad samt hälften av deltagarens ersättning, vilket innebär 1 700 kr/månad. Kommunen betalar halva aktivitetsstödet, vilket innebär 1 700 kr.

Förändrade kostnader:

Staten + 4 850 kr/månad och deltagare

Kommunen + 1 700 kr/månad och deltagare

⁶ Räknat på 21 arbetsdagar per månad.

Tabell 9.3. Statens förändrade kostnader för år 1, ersättning 3 400 kr/månad

	Mål- gruppen s storlek	Statens kostnader/ person och månad	Antal måna- der	Total kost- nad per år
Med socialbidrag	7 000	4 850	10	339 500 000
Utan socialbidrag	500	4 850	10	24 250 000
Totalt	7 500			363 750 000

Tabell 9.4. Kommunens förändrade kostnader för år 1, ersättning 3 400 kr/månad

	Mål- gruppens storlek	Kommu- nens kost- nader per person och månad	Antal måna- der	Total kost- nad per år
Med socialbidrag	7 000	-1 200	10	-84 000 000
Utan socialbidrag	500	1 700	10	9 350 000
Totalt	7 500			-74 650 000

Tabellerna visar att statens kostnader ökar med närmare 364 miljoner per år. Av dessa är 236 miljoner kostnad för aktiviteten och 128 miljoner kostnader för ersättning till deltagarna. Kommunens kostnadsförändring är däremot negativ. Kommunernas kostnader minskar med 75 miljoner. Den totala kostnaden för den utvidgade utvecklingsgarantins första år beräknas bli ungefär 289 miljoner år ett.

Målet bör vara att den utvidgade utvecklingsgarantin ska sysselsätta så stor del av målgruppen som möjligt. Insatserna avser att förbättra deltagarnas möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden, vilket successivt minskar målgruppens storlek. År två kommer verksamheten att ha byggts upp och projekten kommer att kunna aktivera fler. Detta samtidigt som målgruppen minskat något. Min

bedömning är att målgruppen år två kommer att vara ca 15 000 personer i genomsnitt per månad.

Vid beräkning av en nettokostnad bör hänsyn tas till att en utvidgad utvecklingsgaranti, trots att den ska sättas in efter att alla andra åtgärder prövats, ändå sannolikt minskar de kostnader statens har idag för långtidsarbetslösa socialbidragstagare som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta gäller särskilt med tanke på att långtidsarbetslösa är en prioriterad grupp. Jag har inte gjort någon beräkning av sådana alternativkostnader då osäkerhetsgraden är mycket hög.

Det finns dynamiska effekter i ett system med krav på aktivitet. Effekterna går åt två håll. Det kan finnas de som avstår från att delta, de avstår därmed även från socialbidraget. Det kan också bli en ökad tillströmning av oförsäkrade långtidsarbetslösa utan tidigare socialbidrag som vill delta i åtgärden.

Syftet med insatserna är att de som deltar ska öka sina möjligheter att få arbete. Detta leder till besparingar på sikt. Kommunens kostnader för socialbidraget minskar och skatteintäkterna ökar både för staten och kommunerna.

9.10 Finansiering

Statens kostnader på ettårsbasis för åtgärdskostnaden, kommer enligt våra beräkningar att, vid ett deltagande av 7 500 personer första året och 15 000 personer i genomsnitt andra året uppgå till ca 236 mkr respektive 472 mkr. Om den utvidgade utvecklingsgarantin införs den första juli år 2000, vilket borde vara möjligt, skulle belastningen på statsbudgeten det budgetåret kunna beräknas till ca en tredjedel av årskostnaden som angivits för år 1.

Statens kostnader för en delad utvecklingsersättning enligt exemplet på totalt 2 000 kr, vilket ungefär motsvarar det lägsta utbildningsbidraget och den lägsta utvecklingsersättningen för ungdomar, för 7 500 deltagare, skulle bli 75 mkr respektive 150 mkr per år. Budgetbelastningen på andra halvåret år 2000 skulle kunna beräknas till ca en tredjedel av årskostnaden som angivits för år 1.

Statens kostnader för en delad utvecklingsersättning enligt mitt exempel på en nivå motsvarande riksnormen för socialbidrag samt stimulansersättning på sammanlagt 3 400 kr i månaden skulle bli 128 mkr respektive 256 mkr per år. Budgetbelastningen på andra halvåret 20 00 skulle även här kunna beräknas till ca en tredjedel som angivits för år 1.

Den ram för att stimulera uppföljning och erfarenhetsutbyte som jag föreslagit bör uppgå till 10 mkr per år.

Jag föreslår att staten och kommunerna tar upp diskussioner om hur de gemensamma kostnaderna inom ramen för de lokala avtalen kan samordnas så att den vidgade utvecklingsgarantin kan genomföras på smidigast möjliga sätt. Övriga kostnader för statens del bör tas inom ramen från åtgärdsanslagen till arbetsmarknadspolitiken. Det bör i det sammanhanget övervägas hur sådana medel inom arbetsmarknadsverkets ram kan destinerats så att de kommer till avsedd användning.

Vidare bör finansiering sökas inom Europeiska socialfonden.

Kostnadsutveckling och eventuella överströmningar bör följas för att både på nationell och lokal nivå kunna justeras så att övervältringseffekter motverkas.

9.11 Förslag till lagstiftning

Bestämmelser om den utvidgade utvecklingsgarantin skall ges i lag eftersom bestämmelserna bl.a. skall ge kommuner rätt att ingå avtal med staten om utvecklingsinsatser (jfr 8 kap. 5 § regeringsformen). Med hänsyn till det nära sambandet med den befintliga utvecklingsgarantin för ungdomar – i lagen (1997:1268) om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år – är det lämpligt att bestämmelserna ges i en lag som är gemensam för de båda målgrupperna. Jag menar att 1997 års lag bör upphävas och att en ny lag bör tillskapas. Den nya lagen kan benämnas lag om arbetsmarknadspolitisk utvecklingsgaranti.

Den nya lagen bör i sin disposition byggas upp på i huvudsak samma sätt som 1997 års lag. På detta sätt kan de som tillämpar

reglerna dra fördel av de kunskaper och den erfarenhet de kan ha från utvecklingsgarantin för ungdomar.

Jag presenterar mitt lagförslag i avsnitt 9.12.

En utgångspunkt är att reglerna om utvecklingsgarantin för ungdomar skall vara oförändrade i sak i den utsträckning som är möjlig. De ändringar jag föreslår är i huvudsak de redaktionella ändringar som är nödvändiga för att föra in utvecklingsgarantin för ungdomar i den utvidgade utvecklingsgarantin. I några fall är dock ändringar i sak lämpliga. Detta gäller t.ex. ersättningsreglerna men också den viktiga frågan om vem som skall kunna vara verksamhetsanordnare.

En översiktlig genomgång paragraf för paragraf visar följande.

1 § är av övergripande karaktär. Här framgår för det första kommunernas rätt att teckna avtal om utvecklingsgarantin. I bestämmelsen förklaras också vad som menas med begreppet arbetsmarknadspolitisk utvecklingsgaranti. Ett avtal om sådan garanti innebär att kommunen tillsammans med den myndighet som regeringen utser åtar sig att erbjuda sådan verksamhet som anges närmare i de följande paragraferna i lagen. Kommunen och myndigheten är huvudmän för verksamheten. Av bestämmelsen framgår att lagen tar sikte på arbetslösa personer som står till arbetsmarknadens förfogande. Målgruppen preciseras i 3 §.

En nyhet i förhållande till 1997 års lag är att även andra än kommuner skall kunna vara verksamhetsanordnare för de projekt eller andra insatser som anordnas, även om kommunen är avtalspart i förhållande till staten. Detta framgår av 2 § som anger att insatserna anordnas av kommunen eller den verksamhetsanordnare som kommunen och den statliga myndigheten tecknar avtal med. Insatsernas karaktär skall kunna variera utifrån vilken sorts insats som i det enskilda fallet och med hänsyn till de lokala förutsättningarna framstår som lämplig. Bestämmelsen är därför inte utformad som en uttömmande uppräkningslista av tillåtna former, utan på ett exemplifierande sätt. En insats skall kunna bestå i utbildning, praktik på en arbetsplats eller andra projekt eller verksamhet som huvudmännen tillsammans med verksamhetsanordnaren bedömer lämplig. Ledning för vilka typer av insatser som kan komma i fråga kan hämtas från tillämpningen av utvecklingsgarantin för ung-

domar. En yttre ram för vilken sorts aktiviteter som utvecklingsgarantin är avsedd för kan utläsas av ändamålsbestämmelsen i 3 §.

Målen (syftet) med utvecklingsgarantin framgår av 3 §. Bestämmelsen i första stycket är i sak likalydande med motsvarande paragraf i 1997 års lag.

I 3 § andra stycket ges den praktiskt viktiga anvisningen att den enskildes medverkan i en insats skall utformas utifrån en individuell handlingsplan. En sådan skall så snart som möjligt upprättas för varje deltagare. Verksamhetsanordnaren svarar för att handlingsplanen upprättas i samråd med huvudmännen och den enskilde.

Utvecklingsgarantins målgrupp anges i 4 §. Den första punkten motsvarar i princip ungdomar mellan 20 och 24 år enligt 1997 års lag. I den andra punkten anges den huvudsakliga målgruppen för den utvidgade utvecklingsgarantin, nämligen arbetslösa som i princip uppstår socialbidrag sedan en lång tid men inte är berättigade till arbetslöshetsersättning. I andra stycket kompletteras lagens tillämpningsområde såvitt avser målgruppen med de grupper arbetslösa som inte är avsedda att vara huvudsakliga målgrupper för insatser enligt utvecklingsgarantin, men som det ändå i enskilda fall kan vara befogat att erbjuda en insats enligt garantin.

Innebörden av själva begreppet *utvecklingsgaranti* framgår av 5 §. Den arbetslöse som omfattas av utvecklingsgarantin har rätt – garanteras rätten – att erbjudas en insats inom viss tid. Tidsaspekten i garantin har två dimensioner: tiden innan garantin aktualiseras (sex månader eller 90 dagar för ungdomar; liksom i dag enligt 1997 års lag) och insatsens varaktighet (i allmänhet ett år på heltid). Bestämmelsen motsvarar i stort 4 § i 1997 års lag. Det behövs ingen uttrycklig regel om inom vilken tid insatsen skall erbjudas. Givetvis är avsikten att detta skall ske så snabbt det är möjligt med hänsyn till förutsättningarna i det enskilda fallet.

6 § innehåller den typ av reglering som är vanlig i arbetsmarknadspolitiska författningar och som anger att deltagare i utvecklingsgarantin inte skall anses vara arbetstagare i civilrättslig mening, men att arbetsmiljölagstiftningen ändå skall gälla i vissa, viktiga avseenden. Denna bestämmelse motsvarar 5 § i 1997 års lag. Av 6 § framgår också kravet på att huvudmännen samråder med de lokala fackliga organisationerna innan anvisning sker.

I 7 § regleras ersättningsfrågor. En viktig princip är att staten och kommunen delar på kostnaden för ersättningen till deltagaren,

medan staten svarar för kostnaden för själva projektet eller insatsen. Den närmare fördelningen av statens respektive kommunens kostnadsansvar gentemot den enskilde skall framgå av avtalen. Storleken av den enskildes ersättning bör inte i detalj låsas fast i lag. På det sätt som är vanligt inom arbetsmarknadspolitiken bör i stället regeringen bemyndigas att meddela de närmare bestämmelserna. Dessa bör utformas i enlighet med de principer som utvecklats i avsnitt 9.6 och 9.9. Jfr också 12 § nedan.

Övriga regler – 8 § om ramtid, 9 och 10 §§ om skiljande från verksamheten, 11 § om överklagande och 12 § om verkställighetsföreskrifter – har sina direkta motsvarigheter i 1997 års lag om utvecklingsgaranti för ungdomar.

Till sist bör erinras om att mitt förslag föranleder ändringar i förordningen (1997:1278) om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år. Det kommer också att bli nödvändigt att vidta vissa följdändringar av redaktionell karaktär i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i kommunalskattelagen (1928:370). Kommunalskattelagen är för närvarande föremål för överväganden inom Regeringskansliet. Bl.a. av det skälet avstår jag från att nu lämna konkreta förslag i dessa avseenden.

9.12 Lagförslag

Lag om arbetsmarknadspolitisk utvecklingsgaranti

1 § Den arbetsmarknadspolitiska utvecklingsgarantin består i att en kommun efter överenskommelse med regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer åtar sig att tillsammans med den myndighet som staten utser erbjuda arbetslösa personer som står till arbetsmarknadens förfogande utvecklingsinsatser i enlighet med bestämmelserna i denna lag. Kommunen och den statliga myndigheten ansvarar som huvudmän för att utvecklingsgarantin fullföljs.

2 § Utvecklingsinsatserna anordnas av huvudmännen var för sig, tillsammans eller med den verksamhetsanordnare som huvudmännen tecknar avtal med. Insatserna kan bestå i utbildning, praktik på en

arbetsplats eller andra projekt eller verksamhet som huvudmännen tillsammans med verksamhetsanordnaren bedömer lämplig.

3 § Utvecklingsinsatserna skall syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. De skall stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på fortsatt utbildning. De skall utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella förutsättningar, önskemål och behov.

Verksamhetsanordnaren svarar för att den enskildes medverkan i en utvecklingsinsats utformas utifrån en individuell handlingsplan som upprättas i samråd med huvudmännen och den enskilde.

Vem som kan omfattas av utvecklingsgarantin

4 § Utvecklingsgarantin kan omfatta

1. långtidsarbetslösa ungdomar från och med den dag de fyller 20 år till dess de fyllt 25 år,
2. personer som under minst sex månader uppburit försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (1980:620) på grund av arbetslöshet och som inte är berättigade till någon ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsersättning.

Om det finns särskilda skäl kan utvecklingsgarantin också omfatta långtidsarbetslösa eller vid arbetsförmedlingen långtidsinskrivna personer som inte uppbär försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (1980:620).

När en utvecklingsinsats skall erbjudas

5 § Den som omfattas av utvecklingsgarantin skall erbjudas en utvecklingsinsats om något arbete, reguljär utbildning eller någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd inte kunnat erbjudas inom sex månader från det att han eller hon anmälde sig som arbetsökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. Den som inte fyllt 25 år skall dock erbjudas en utvecklingsinsats 90 dagar efter anmälan.

En utvecklingsinsats bör pågå i högst 12 månader men kan om särskilda skäl finns förlängas ytterligare. Den skall pågå på heltid om inte annat beslutas i det enskilda fallet.

Arbetsmiljöfrågor m.m.

6 § Den som deltar i verksamhet anordnad av en kommun eller annan enligt denna lag skall inte anses som arbetstagare när de deltar i verksamheten. När sådan verksamhet bedrivs på en arbetsplats, skall deltagaren dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 och 7–14 §§, 4 kap. 1–4 och 8–10 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och vid tillämpning av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring. Därvid skall vad i arbetsmiljölagen sägs om arbetsgivare gälla den som upplåtit en arbetsplats för verksamhet enligt denna lag.

Innan någon erbjuds en utvecklingsinsats på en arbetsplats skall huvudmännen samråda med den sammanslutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivaren.

Ersättningsfrågor

7 § Den som deltar i en verksamhet enligt denna lag har rätt till *utvecklingsersättning* med belopp som regeringen bestämmer. Staten och den kommun som tecknat en överenskommelse om utvecklingsgaranti skall dela på kostnaden för denna ersättning i enlighet med vad som närmare framgår av överenskommelsen.

Staten skall svara för de övriga kostnader som föranleds av en utvecklingsinsats.

8 § Vid bestämmande av ramtiden enligt 12 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring skall inte räknas tid då deltagaren varit hindrad att arbeta på grund av deltagandet i verksamhet som anordnas enligt denna lag.

Skiljande från deltagande i verksamheten

9 § Om den som deltar i utvecklingsverksamhet som anordnas enligt denna lag på grund av misskötsamhet inte kan tillgodogöra sig det som anordnas i verksamheten, får verksamhetsanordnaren besluta att deltagaren skall skiljas från verksamheten. Detsamma gäller om deltagaren allvarligt stör eller hindrar anordnad verksamhet eller uteblir från sådan verksamhet fem dagar i följd utan att anmäla giltigt förfall.

10 § Den som skiljs från verksamhet enligt denna lag skall avstängas från rätt till utvecklingsersättning.

Överklagande

11 § Ett beslut som rör ersättning enligt denna lag eller skiljande av någon från deltagande i verksamhet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Annat beslut av kommunen eller den som anordnar insats enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Verkställighetsföreskrifter

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna lag.

En översikt över de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna

Åtgärder med utbildningsbidrag

Arbetsmarknadsutbildning (AMU), syftar huvudsakligen till att höja de arbetssökandes yrkesmässiga kompetens. Arbetsmarknadsutbildning regleras sedan årsskiftet 1998/1999 i förordningen (1998:1784) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter. Arbetsmarknadsutbildning är till för dem som är eller riskerar att bli arbetslösa. Utbildningen ska inriktas mot områden med brist på arbetskraft. Arbetsmarknadsutbildning sker huvudsakligen vid särskilt upphandlade kurser. En liten del av utbildningen sker genom att platser i det reguljära utbildningsväsendet utnyttjas. Det sistnämnda s.k. förberedande utbildning har till viss del ersatts av kunskapslyftet. Enligt tillträdesreglerna som ändrades under år 1997 får numera enbart utomnordiska medborgare och arbetshandikappade delta i reguljär utbildning inom ramen för arbetsmarknadsutbildning. Den som deltar i arbetsmarknadsutbildning får utbildningsbidrag i överensstämmelse med arbetslöshetsersättning alternativt miniminivå. Längden på utbildningarna varierar.

Datortek enligt, förordning (1995:713), infördes 1 juli 1995 och är en form av arbetsmarknadsutbildning. Arbetsmarknadsverket svarar för investeringar i och underhåll av utrustning. Kommunen står för drifts- och lokalkostnader. Länsarbetsnämnden finansierar lönekostnad för ansvariga. Åtgärden syftar till att lära deltagarna arbeta med informationshantering och datorer. Parallellt med data-

utbildning ska de på halvtid ägna sig åt arbetsmarknadsinriktade aktiviteter. Åtgärden är begränsad till 12 veckor. Deltagarna får statlig ersättning som motsvarar den ersättning de får vid arbetslöshet. Oförsäkrade får det lägsta utbildningsbidraget.

Arbetspraktik som regleras i förordningen (1998:1784) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter infördes 1 januari 1999 ersatte ALU och API. Den arbetsgivare som tar emot en praktikant betalar ett finansieringsbidrag på 3 000 kr per månad till staten. Stat, kommun och landsting som tar emot långtidsinskrivna behöver bara betala 1 000 kr. Ideella organisationer som tar emot praktikanter behöver inte betala finansieringsbidrag. Deltagare får utbildningsbidrag i överensstämmelse med arbetslöshetsersättning alternativt miniminivå.

Starta-eget bidrag regleras i förordningen (1984:523) om bidrag till arbetslösa m.fl. som startar egen näringsverksamhet. Åtgärden innebär att den som startar företag får utbildningsbidrag enligt arbetslöshetsförsäkring alternativt miniminivå. Ett förlängt starta-eget bidrag där målgruppen främst är arbetslösa invandrare har införts. Stödet kan utgå i maximalt 12 månader.

Utbildningsbidragets storlek

Stöd till deltagare i de olika åtgärderna har samlats under ett stöd, som regleras i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Aktivitetsstöd lämnas i form av utbildningsbidrag som är lika mycket som arbetslöshetsersättningen. Den som inte har rätt till arbetslöshetsersättning får dagpenning enligt miniminivå vid deltagande i åtgärd. Före 1 juli 1995 var det lägsta utbildningsbidraget 338 kr per dag till de över 20 år. Denna ersättning utgick både till dem som var berättigade till KAS samt till dem som saknade arbetslöshetsförsäkring. Den 1 juli 1995 sänktes det lägsta utbildningsbidraget till 230 kr per dag.

År 1997 sänktes utbildningsbidraget till 103 kr per dag för dem som saknar arbetslöshetsförsäkring, de som har rätt till grunderättningen får 240 kr per dag även när de deltar i en åtgärd.

Övriga konjunkturberoende åtgärder

Anställningsstöd enligt förordning (1997:1275) syftar till att tidigarelägga anställning och till att kompensera arbetsgivaren för utbildnings- och vägledningskostnader. Arbetsgivaren får 50 procent av lönekostnaden och personen, som stödet utgår för, får avtalsenlig lön. Anställningsstöd ersätter rekryteringsstöd, beredskapsarbete och vikariestödet vid utbildningsvikariat. Anställningsstödet infördes 1 januari 1998. Stödet är främst till för långtidsarbetslösa. Arbetstagaren ska minst 12 månader före anvisningen till åtgärden varit anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen. Den som är under 25 år ska ha varit anmäld i 90 dagar. I särskilda fall kan stöd utgå även för sökande som inte betraktas som långtidsarbetslösa. Anställningsstödet utgår i 6 månader. I verksamhet som innebär investeringar kan tiden förlängas till 12 månader. Anställningsstöd kan lämnas både för försäkrade och oförsäkrade.

Offentligt tillfälligt arbete för äldre arbetslösa (OTA), lag (1996:870), förordning (1996:987), infördes 1 november 1996 och är till för arbetslösa över 55 år som varit anmälda som arbetssökande under minst 24 månader och som har arbetslöshetsförsäkring. Syftet är att tillvarata de arbetslösas kompetens och samtidigt höja kvaliteten inom den offentliga sektorn. OTA försvinner successivt under år 1999. Ersättning motsvarande arbetslöshetsersättningen utgår till deltagarna. Den som har heltidsarbete inom ramen för OTA har också rätt till ett tilläggsbelopp på 45 kr per ersättningsberättigad dag.

Kommuners ansvar för ungdomar, lag (1995:706) och förordning (1995:712), infördes 1 oktober 1995 och ger kommunen möjlighet att anordna sysselsättning för ungdomar mellan 18 och 20 år. Ungdomarna får service från arbetsförmedlingen när det gäller platsförmedling men har inte tillträde till arbetsförmedlingens övriga åtgärder. Ungdomarna inom det kommunala ansvaret har huvudsakligen praktikplatser. Verksamheten kan pågå tills dess att den unge fyller 20 år. Ungdomarna får ersättning från kommunen och som också bestämmer hur stor denna ska vara. Kommunen får i sin tur ersättning från staten för varje person de har i verksamheten.

Ersättningen ska täcka ersättningen till ungdomarna samt kommunens omkostnader för åtgärden. Ersättningens storlek fastställs i avtal mellan kommunen och arbetsförmedlingen/Länsarbetsnämnden (LAN).

”Utvecklingsgarantin” regleras i lag (1997:1268) och förordning (1997:1278) om kommuners ansvar för ungdomar mellan 20 och 24 år ger kommunerna möjlighet att ta över ansvaret för de ungdomar som arbetsförmedlingen inte kunnat sysselsätta inom 90 dagar. En period i utvecklingsgarantin kan pågå maximalt 12 månader. Ungdomarna som deltar i utvecklingsgarantin får olika ersättning beroende på vilken ersättning de hade när de var arbetslösa. De som har arbetslöshetsförsäkring får statligt utbildningsbidrag med motsvarande belopp. De som har socialbidrag får en kommunal utvecklingsersättning som överensstämmer med socialbidraget. Övriga oförsäkrade får en statlig ersättning på 1 967 kr per månad. (I kapitel 8 beskrivs utformningen av utvecklingsgarantin mer utförligt).

Resursarbete infördes 1 juli 1997. Resursarbete regleras sedan år 1998 i förordning (1997:1275) om anställningsstöd. Resursarbete anordnas av offentliga arbetsgivare. De som deltar ska ha varit inskrivna som arbetssökande i minst 6 månader. Åtgärden är enbart för dem som har arbetslöshetsförsäkring.

Anordnaren får ersättning med motsvarande vad deltagaren skulle fått i arbetslöshetsersättning, deltagaren får upp till 90 procent av avtalsenlig lön. Regeringen har den 26 augusti 1999 beslutat att upphäva resursarbete.

Lag (1996:869) och förordning (1992:1333) om arbetslivsutveckling (ALU), upphörde 1 januari 1999. ALU var till för arbetslösa som inte kunde få arbete, utbildning eller annan aktiv åtgärd. ALU var en sistahandsåtgärd som skulle kunna förhindra utförsäkring. ALU kunde endast beviljas till dem som hade rätt till arbetslöshetsersättning, deltagarna fick utbildningsbidrag enligt motsvarande storlek. Tiden var sex månader som kunde förlängas till 12 månader om det fanns särskilda skäl.

Lag (1995:705), förordning (1995:711) om Arbetsplatsintroduktion (API), upphörde 1 januari 1999. API innebar att anord-

naren betalade 2 000 kr per månad i finansieringsbidrag för en praktikant. Deltagaren fick ersättning i form av utbildningsbidrag. Tiden var sex månader som kunde förlängas för handikappade och utländska medborgare.

Anställningsstöd

Anställningsstöd enligt förordning (1997:1275) syftar till att tidigarelägga anställning och till att kompensera arbetsgivaren för utbildnings- och vägledningskostnader. Arbetsgivaren får 50 procent av lönekostnaden och personen, som stödet utgår för, får avtalsenlig lön. Anställningsstöd ersätter rekryteringsstöd, beredskapsarbete och vikariestödet vid utbildningsvikariat. Anställningsstödet infördes 1 januari 1998. Stödet är främst till för långtidsarbetslösa. Arbetstagaren ska minst 12 månader före anvisningen till åtgärden varit anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen. Den som är under 25 år ska ha varit anmäld i 90 dagar. I särskilda fall kan stöd utgå även för sökande som inte betraktas som långtidsarbetslösa. Anställningsstödet utgår i 6 månader. I verksamhet som innebär investeringar kan tiden förlängas till 12 månader. Anställningsstöd kan lämnas både för försäkrade och oförsäkrade.