

# Till statsrådet

Regeringen bemyndigade den 29 augusti 2002 Näringsdepartementet att tillsätta en särskild utredare med uppgift att se över rörlighetsstimulanser inom arbetsmarknadspolitiken (kommittédirektiv 2002:80).

Med stöd av detta bemyndigande förordnades Generaldirektören Jörgen Andersson som särskild utredare den 17 september 2002.

Den 8 oktober förordnades följande personer till experter i utredningen: departementssekreteraren Peter Linderoth, kansli-rådet Per Nyström och departementsrådet Brita Saxton. Den 18 november 2002 förordnades departementssekreteraren Mari Mild som expert i utredningen.

Den 14 oktober 2002 förordnades Maria Wikhall som huvudsekreterare i utredningen och den 21 oktober 2002 förordnades Thomas Lundberg som sekreterare i utredningen.

Genom betänkandet *Ökad rörlighet för sysselsättning och tillväxt* (SOU 2003:37) som utredningen nu lägger har uppdraget slutförts.

Stockholm i april 2003,

Jörgen Andersson

/Maria Wikhall  
Thomas Lundberg

# Innehåll

<b>Fackord, förkortningar och symboler .....</b>	<b>9</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>19</b>
<b>1 Utredningsuppdraget och disposition av betänkande .....</b>	<b>23</b>
1.1 Direktiven.....	23
1.2 Disposition av betänkandet.....	24
<b>2 Regional kompetensförsörjning och geografisk rörlighet .....</b>	<b>27</b>
2.1 Bakgrund till utredningen .....	27
2.2 Väl fungerande lokala arbetsmarknader grunden för regional tillväxt och välfärd .....	28
2.3 Geografisk rörlighet – en del av problemet och en del av lösningen .....	29
2.4 Rörlighet – mål eller medel?.....	37
<b>3 Geografisk rörlighet – hinder och drivkrafter .....</b>	<b>39</b>
3.1 Hur stor är den geografiska rörligheten och vad påverkar dess förändring över tiden?.....	39
3.2 Motiv till flyttningar .....	41
3.3 Orsaker till orörlighet.....	44

3.4	Vilka flyttar? .....	47
3.5	Vilka pendlar? .....	49
3.6	Regioner i förändring.....	54
<b>4</b>	<b>Arbetsmarknadspolitik och geografisk rörlighet .....</b>	<b>59</b>
4.1	Regler för arbetslöshetsförsäkringen .....	59
4.2	Historisk översikt över flyttstöden.....	61
4.3	Flyttningsbidragens nuvarande utformning .....	63
4.4	Statens kostnader för flyttningsbidragen.....	67
<b>5</b>	<b>Styrningen av Arbetsmarknadsverkets arbete med geografisk rörlighet .....</b>	<b>69</b>
5.1	Regeringens styrning av Arbetsmarknadsverket.....	69
5.2	Mål och policyarbete inom Arbetsmarknadsverket .....	71
5.3	Regeringen och Arbetsmarknadsverkets uppföljning av arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet .....	75
5.4	Slutsatser .....	86
<b>6</b>	<b>Arbetsförmedlingarnas arbete med flyttningsbidragen.....</b>	<b>87</b>
6.1	Beviljade bidrag under år 2002.....	87
6.2	När flyttningsbidragen målgruppen? .....	89
6.3	Geografiska kriterier vid beviljning av flyttningsbidrag .....	94
6.4	Flyttningsbidragen och det naturliga flyttmönstret .....	100
6.5	Slutsatser .....	105
<b>7</b>	<b>Arbetsmarknadspolitikens effekter på geografisk rörlighet och sysselsättning.....</b>	<b>107</b>
7.1	Arbetsmarknadsåtgärder och geografisk rörlighet.....	107

7.2	Påverkar flyttningsbidragen den geografiska rörligheten? .....	109
7.3	Ökar flyttningsbidragen individers möjligheter till sysselsättning? .....	110
7.4	Ökar flyttning de arbetslösas möjligheter till sysselsättning? .....	112
7.5	Vilka effekter är rimliga att förvänta sig? .....	112
<b>8</b>	<b>Andra åtgärder för att främja den regionala tillgången på kvalificerad arbetskraft .....</b>	<b>117</b>
8.1	En definition av begreppet nyckelperson .....	117
8.2	Den regionala tillgången på kvalificerad arbetskraft .....	118
8.3	Erfarenheter från Nordnorge .....	121
<b>9</b>	<b>Utredningens förslag .....</b>	<b>127</b>
9.1	Utgångspunkter .....	127
9.2	Utredningen föreslår att pendlingsbidragen förstärks .....	129
9.3	Utredningen föreslår att skattegynnade tjänster införs i delar av de nationella stödområdena .....	136
9.4	Utredningen föreslår att ersättning för tillträdesresa, bohagstransport och starthjälp tas bort .....	143
9.5	Uppföljningsbara mål till regleringsbrevet .....	144
<b>10</b>	<b>Utredningens arbete .....</b>	<b>149</b>
10.1	Metoder och data som utredningen använt .....	149
10.2	Utredningens utåtriktade verksamhet .....	150
	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>153</b>
	<b>Referenser .....</b>	<b>157</b>

**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv .....	163
Bilaga 2	Lokala arbetsmarknader och förvävsregioner 1998 .....	169
Bilaga 3	Befolkningen i de svenska länen 1970–2002 .....	171
Bilaga 4	Beviljade flyttningsbidrag 2002 efter bidragsform och sökt yrke, procent .....	173
Bilaga 5	Samvariation mellan beviljade pendlingsbidrag och arbetslöshet .....	175
Bilaga 6	Ekonomiska konsekvenser av förslag om förstärkta pendlingsbidrag .....	177
Bilaga 7	Ekonomiska konsekvenser av förslag om skattegynnade tjänster .....	179
Bilaga 8	Utgifter och finansiering av förslagen .....	181

# Fackord, förkortningar och symboler

## Fackord

Flyttfrekvens	Andel av befolkningen eller grupp i befolkningen som flyttade under ett visst år.
Flyttningsnetto	Antalet inflyttade minus antalet utflyttade.
Flyttningsöverskott	Antalet inflyttade minus antalet utflyttade.
Förvävsregion	De lokala arbetsmarknaderna kan delas in i 10 förvävsregioner (F-regioner), där regionerna i varje familj liknar varandra till folkmängd och näringslivsstruktur. F-regionerna är: Stockholm, Göteborg, Malmö, Regionala centra, Norra glesbygden, Små/medelstora regioner med flersidig näringsstruktur, storindustriorter, småindustriorter, landsbygdsdominerade orter och bruksorter (se bilaga 2).
Interlokal anvisning	Anvisning av arbetssökande till plats utanför kontorets normala pendlingsområde.
Interlokalt sökande	Arbetssökande som i Arbetsmarknadsverkets informationssystem (AIS) är registrerade som villiga att flytta eller veckopendla.
Lokal arbetsmarknad	Den lokala arbetsmarknadsindelningen baserar sig SCB:s sysselsättnings- och pendlingsstatistik och är gjord i två steg. I ett första steg definieras de kommuner som är oberoende arbetsmarknader i bemärkelsen att deras utpendling till andra kommuner inte överstiger 20 procent och vars

största ström av pendlare till någon enskild kommun inte överstiger 7,5 procent. I ett andra steg förs resterande kommuner till de oberoende kommunerna efter riktningen på pendlingsströmmarna.

Matcha	Arbetsförmedlarnas arbete med att jämföra arbetskraftsutbud med arbetskraftsefterfrågan med syfte att tillsätta lediga platser.
Obalans	Summan av antalet öppet arbetslösa och antalet i program.
Pendling	Regelbundna resor mellan bostad och arbetsplats, vanligen dagliga och med passage av administrativ gräns.
Vakans	Ledig plats.

### Förkortningar och symboler

AIS	Arbetsmarknadsverkets informationssystem.
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen.
AMV	Arbetsmarknadsverket.

# Sammanfattning

En väl fungerande kompetensförsörjning är grunden för regional utveckling och tillväxt. Genom en effektiv matchning av arbetsökande och lediga jobb kan outnyttjade resurser tas tillvara och förutsättningarna för sysselsättning och ekonomisk tillväxt förbättras. Detta förutsätter att de arbetssökande är rörliga såväl mellan yrken som mellan olika regioner. I tider med snabb struktur-omvandling är rörlighet från branscher som stagnerar till branscher i tillväxt viktig för arbetsmarknadens funktionssätt. Rörlighet minskar också risken för att lokal arbetskraftsbrist ska uppstå med inflationsdrivande lönehöjningar och minskad produktion som följd.

Inom den nya regionala utvecklingspolitiken konstateras att tillgången till kvalificerad arbetskraft är en av de viktigaste förutsättningarna för att uppnå tillväxt i mindre lokala arbetsmarknader samt för att en god service- och välfärdsnivå ska kunna upprätthållas. Den ojämna regionala utvecklingen ställer krav på åtgärder för att främja tillgången på kvalificerad arbetskraft. Områden som i regionalpolitiska sammanhang sägs vara i särskilt behov av sådana åtgärder är norra Sveriges inland respektive delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland.<sup>1</sup>

Den regionalpolitiska utredningens slutbetänkande visar, liksom en rad andra studier, att den geografiska rörligheten i form av flyttningar har minskat sedan slutet på 1960-talet. Motiven för flyttningar har förändrats i än större utsträckning. I dag görs endast omkring en knapp tiondel av alla flyttningar i Sverige av arbetsmarknadsrelaterade skäl jämfört med mellan 20 och 30 procent på femtio- och sextiotalen. Istället har bl.a. sociala förhållanden och byte av miljö ökat i betydelse.<sup>2</sup> Detta har i regional- och tillväxt-

---

<sup>1</sup> Prop. 2001/02:4 En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.

<sup>2</sup> Nordisk Ministerråd (2002): *Nöjda så in i Norden: Motiv och konsekvenser för de som flyttat och stannat i de nordiska länderna*, Nord 2002:6, Köbenhavn.



politiska sammanhang föranlett en diskussion om hur den arbetsmarknadsrelaterade geografiska rörligheten kan stimuleras.

Men i takt med att de arbetsmarknadsrelaterade flyttarna, ökar andra former av geografisk rörlighet, främst pendlingen. Andelen som pendlar över kommungräns har ökat från knappt 24 till 30 procent mellan 1985 och 2000 och andelen som pendlar över lokal arbetsmarknadsgräns har ökat från 5 till 8 procent under samma period. Den ökande pendlingen under de senaste decennierna har lett till en framväxt av större sammanhängande arbetsmarknadsregioner. Genom regionförstoring kan fler människor få tillgång till ett bredare utbud av arbete, bostäder och service. Större regioner med mer differentierad näringsstruktur har också bättre förutsättningar att möta konjunkturedgångar än mindre regioner som är beroende av en eller ett fåtal branscher.

Utredningens uppdrag är dels att göra en översyn av generella åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken som stimulerar arbetsmarknadsrelaterad geografisk rörlighet med särskilt tyngdpunkt på flyttningsbidragen, dels att göra en översyn av andra möjligheter att främja tillgången till nyckelpersoner regionalt.

### **Rörlighetsstimulanser och krav på geografisk rörlighet inom arbetsmarknadspolitiken**

Arbetsmarknadspolitiken har i första hand ett nationellt uppdrag att bidra till att skapa väl fungerande arbetsmarknader med full sysselsättning och tillväxt. Regeringen har betonat att huvuduppgiften för arbetsmarknadspolitiken är att medverka till att arbetssökande snabbt sammanförs med vakanta platser.<sup>3</sup> En effektiv matchning av arbetssökande och arbetsgivare genom förmedlingsverksamhet, arbetsmarknadsutbildning och flyttstimulanser bidrar till att arbetslöshetstiderna kortas och att arbetsgivare snabbt kan tillsätta lediga platser. Flyttstimulanserna utgörs i dag av tre bidragsformer: respenning (ersättning för sökande- och tillträdesresa samt bidrag för flytt av den arbetssökandes bohag) starthjälp samt pendlingsbidrag (dag- och veckopendling). Veckopendling är infört på försök till och med den 31 december 2003.

Det finns också krav på geografisk och yrkesmässig rörlighet. I lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring finns en regel som direkt berör frågan om geografisk rörlighet och som säger att en

---

<sup>3</sup> Prop. 2002/03:1 Utgiftsområde 13.

arbetssökande under de första 100 ersättningsdagarna har rätt att begränsa sitt yrkesmässiga och geografiska sökområde. Detta innebär å andra sidan att den arbetssökande därefter ska ha ett vidgat yrkesmässigt och geografiskt sökområde. Lagen ställer krav på att den arbetssökande söker arbete aktivt och är villig att acceptera lämpligt arbete även om detta kräver flytt eller veckopendling.

Under 1990-talet har arbetsmarknadspolitiken också fått ett regionalpolitiskt uppdrag med regionernas specifika behov och förutsättningar som utgångspunkt. Arbetsmarknadsverket (AMV) ska bidra till att främja det regionalpolitiska målet om väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknader med en god servicenivå i alla delar av landet. Arbetsmarknadspolitikens övergripande mål med individ och arbetsgivare i fokus kan stå i motsättning till det regionalpolitiska uppdraget. Detta är också något som riksdagens revisorer påpekar i sin rapport om styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna.<sup>4</sup> I ett regionalpolitiskt perspektiv kan åtgärder för att öka den geografiska rörligheten bidra till att förstärka en redan pågående process av befolkningsminskning med negativa effekter för den regionala utvecklingen som följd.

### **Geografisk rörlighet – ett lågt prioriterat område inom AMV**

Det finns mycket som vittnar om att arbetet med geografisk rörlighet i dag inte är prioriterat inom AMV. De mål som finns i 2003 års regleringsbrev berör endast den geografiska rörligheten indirekt. Regeringen överläter därmed till AMV att själv styra arbetet med geografisk rörlighet, om än med viss uppföljning av arbetet med regeln om geografiskt vidgat sökområde efter 100 dagar samt av hur arbetet med interlokala anvisningar bedrivs. Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) riktlinjer för länsarbetsnämndernas verksamhet 2003 konstaterar att den yrkesmässiga och geografiska rörligheten är av central betydelse för matchningsprocessen men innehåller inga direktiv eller mål för hur arbetet med geografisk rörlighet ska bedrivas. Endast ett fåtal länsarbetsnämnder har någon uttalad policy för arbetet med geografisk rörlighet.

Det finns också annat som tyder på att arbetet med geografisk rörlighet inte är prioriterat. Det finns undersökningar som visar att handläggarna endast i liten utsträckning utpmuntrar eller upp-

<sup>4</sup> Riksdagens revisorer (2002): *Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna*, Rapport 2002/03:2.

manar till geografisk rörlighet, detta gäller både tiden före och efter det att den arbetssökande har uppnått 100 ersättningsdagar. Initiativet till geografisk rörlighet förefaller i första hand komma från de arbetssökande. Både antalet beviljade flyttningsbidrag och antalet interlokala anvisningar avtar relativt kraftigt i samband i takt med att den arbetssökande uppnår ett ökat antal inskrivningsdagar.

### Flyttstöden är för svaga

Det finns en rad studier av bohagstransporten och starthjälpen som visar att flyttningsbidragen endast är av marginell betydelse för att människors benägenhet att flytta. En egenitierad utvärdering av arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet från 2001 gjord av Riksrevisionsverket visar att av dem som fick ersättning för bohagstransport och starthjälp under 1999 trodde 85 procent att de skulle ha flyttat även utan ekonomisk ersättning. En tredjedel av bidragen gavs till arbetssökande under 25 år vilket enligt regelverket endast får ske om det finns särskilda skäl. Riksrevisionsverket förespråkar därför att starthjälpen tas bort och att åldersgränsen sänks till 20 år.<sup>5</sup>

Flyttningsbidragen i sin nuvarande utformning, dvs. med syfte att täcka de direkta kostnaderna för en flytt, kan antas väga relativt lätt i ett flyttbeslut där fördelarna med flytten ställs mot förlusten av en mängd platsspecifika tillgångar i hemregionen, bl.a. sociala relationer till släkt och vänner. I pendlingsbeslutet ser beslutssituationen något annorlunda ut. Ett beslut att dag- eller veckopendla innebär inte att individen tvingas bryta upp från hemmiljön på samma sätt som vid en flytt. Beslutet att börja dagpendla över längre sträckor handlar om att väga den minskade fritid och de ekonomiska kostnader som uppstår p.g.a. arbetspendlingen, mot nyttan av att få tillgång till en större arbetsmarknad. Det är troligt att ersättning för direkta reskostnader väger tyngre i en sådan kalkyl. Beslutet om att veckopendla är förknippat med något större sociala kostnader i form av att inte kunna träffa familj och vänner i veckorna, men individen tvingas inte bryta upp från sin hemmiljö på samma sätt som vid en flytt.

---

<sup>5</sup> Riksrevisionsverket (2001): *Arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet*, Effektivitetsrevisionen RRV 2001:20.

## Svårt att stimulera rörlighet utanför de naturliga flyttmönstren

En undersökning av de beslut om flyttningsbidrag som fattades under 2001 och 2002 visar att både ersättningen för bohags-transport och starthjälp i stor utsträckning ges till dem som är yngre och välutbildade, dvs. de grupper som är mest flyttbenägna i befolkningen. Det har visat sig vara betydligt svårare att nå de som är äldre än 30 år, de med lägre utbildningsnivå och de med längre inskrivningstid. 58 procent av dem som får ersättning för bohags-transport eller starthjälp är yngre än 30 år jämfört med 27 procent av de öppet arbetslösa eller i åtgärder. Pendlingsbidragen är de flyttningsbidrag som beviljas jämnast över olika åldrar och inskrivningstider.

## Prioritera pendling

Befolkningsutvecklingen speglar på många sätt regioners utvecklingsmöjligheter. Befolkningsunderlaget i en region utgör grunden för skatteintag och konsumtion och därmed också för det offentliga och kommersiella serviceutbudet. Regioner med låg servicenivå är ofta mindre attraktiva som bostadsorter vilket i sin tur kan förstärka utflyttningen ytterligare och leda till minskad inflyttning.

Utredningen menar att stimulanser av pendling har uppenbara fördelar i förhållande till flyttstimulanser ur ett regionalt utvecklingsperspektiv. Medan ersättningen för bohagstransport och starthjälp leder till en omfördelning av befolkningen från mindre och mer glesbefolkade regioner till storstadsregioner, framför allt till Stockholmsregionen, så erbjuder pendlingsbidraget en möjlighet för människor att få tillgång till ett vidare omland samtidigt som de kan bo kvar på sin hemort.

AMS framhåller i en aktuell rapport att möjligheterna att lösa tillväxtregionernas problem genom att stimulera inflyttning av arbetslösa från glesbygden är begränsade. Man menar att en ökad utflyttning riskerar att skapa större problem i de mindre regionerna än vad det löser i tillväxtregionerna. Rapporten efterlyser därför en satsning på pendlingsbidragen.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Israelsson Torbjörn, Strannefors Tord & Tydén Hans (2002): *Geografisk rörlighet och arbetsgivarebyten*, URA 2003:1, Arbetsmarknadsstyrelsen Stockholm.

## Utredningens förslag

### Förstärk pendlingsstödet

Utredningen föreslår att dagpendlingsbidraget förstärks genom att ersättning för dagpendling höjs från 1 200 kr i månaden till 2 200 kr. Ersättningen utgår som tidigare endast för den del av kostnaden som överstiger kostnaden för pendling inom normalt pendlingsavstånd. Utredningen föreslår också att veckopendlingsbidraget utökas med ett fast kontantbidrag på 1 200 kr i månaden avsett för att täcka del av kostnad för dubbelt boende. Pendlingsstöd för dagpendling och veckopendlingsstöd föreslås vidare få lämnas under högst 2 år istället för som tidigare under högst sex månader.

Utredningen föreslår också att en förutsättning för att stödet om veckopendling får lämnas är att arbetsgivaren tillhandahåller en bostad med normal standard till skälig kostnad om detta erfordras. Förslaget motiveras av att utredningen finner det rimligt att staten och arbetsgivarna i detta avseende delar på ansvaret för arbetskraftsförsörjningen.

### Stimulera flytt av nyckelpersoner till stödområden

För att kunna stimulera nyckelpersoner att flytta till regioner som särskilt utsatta ur regionalpolitisk synvinkel och vars förutsättningar att lösa situationer med arbetskraftsbrist med pendling är sämre, bedömer utredningen att det krävs kraftigare stimulanser än vad flyttningsbidragen erbjuder i dag. Utredningen har därför valt att presentera ett förslag om skattegynnande tjänster i stödområden. Anställd som innehar en skattegynnad tjänst skall ta upp 75 % av lönen och andra ersättningar från den skattegynnade tjänsten som intäkt. I övrigt sker beskattning av löneinkomsten enligt bestämmelserna i inkomstskattelagen (1999:1229). Beslut om vad som utgör en skattegynnad tjänst fattas av länsarbetsnämnderna. Förslaget om skattegynnade tjänster har begränsats till att gälla delar av det nationella stödområde som definieras i förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd. De särskilda beskattningsreglerna föreslås gälla under de tre första åren av anställningen, dvs. under 36 månader. Därefter skall vanliga beskattningsregler gälla. En enskild person bör endast kunna få komma i åtnjutande av lättnaden en gång.

Både pendlingsbidragen och de skattegynnade tjänsterna avser att stimulera den arbetssökande till geografisk rörlighet i ett inledande skede. Bidragen är därför tidsbegränsade. De ska underlätta för individen att prova på att arbeta på en ort som den inte hade sökt sig till annars och kan i förlängningen också göra individen mer benägen att byta bostadsort.

### **Ta bort ersättning för tillträdesresa, bohagstransport och starthjälp**

Utredningen föreslår vidare att ersättning för bohagstransport och starthjälp i förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag tas bort. Anledningarna till detta är flera. Det finns mycket som tyder på att ersättning för bohagstransport och starthjälp i första hand bidrar till att stödja flyttningar som skulle ha ägt rum även utan ekonomisk ersättning. Den relativt stora andelen bidrag som beviljas i samband med att den arbetssökande skrivs in på arbetsförmedlingen bidrar till att förstärka bilden av att stöden i många fall inte utgör en integrerad del av arbetsförmedlingarnas verksamhet.

Utredningen förespråkar att sökanderesorna ska behållas eftersom det framstår som rimligt att subventionera resor till arbetsgivare där det är ovisst om resultatet blir lyckosamt. Det är betydligt svårare att utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv motivera en subvention av den första resan till arbetet. Eftersom personen redan har accepterat jobbet så är ersättning för tillträdesresan av begränsat värde som stimulans. Utredningen föreslår därför att ersättningen för tillträdesresa tas bort. I de fall då individer erhåller pendlingsbidrag är tillträdesresan i princip redan subventionerad.

# Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *11 a kap.*

#### *1 §*

*Anställd som innehar sådan skattegynnad tjänst som avses i 2 § skall inte ta upp sådan del av lön, arvode eller liknande ersättning eller förmån och sådana ersättningar för utgifter som avses i 5 §.*

#### *2 §*

*Med skattegynnad tjänst avses tjänst inom ett stödområde och som efter beslut av Länsarbetsnämnd funnits kräva sådan särskild kompetens som det råder brist på i regionen.*

*Med stödområde enligt första stycket avses de områden som anges i förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd, med undantag för Luleå kommun, Piteå kommun, Umeå kommun,*

*Sundsvalls kommun, Bengtsfors kommun, Dals-Eds kommun, Karlsborgs kommun samt Åmåls kommun.*

*3 §*

*Bestämmelserna i 1 § gäller bara om*

*– arbetsgivaren hör hemma i Sverige eller är ett utländskt företag med fast driftställe i Sverige, och*

*– arbetstagaren inte varit bosatt inom stödområde som anges i 2 § någon gång under de tre kalenderår som föregått det kalenderår då arbetet påbörjas, och*

*– arbetstagaren bosätter sig på tjänstgöringsorten senast tre månader efter det att arbetet påbörjats och är bosatt där under hela den tid anställningen pågår, dock minst ett år. Om det finns synnerliga skäl får tidsgränsen för anställningen vara kortare.*

*4 §*

*Bestämmelserna i 1 § får tillämpas bara under de tre första åren av anställningen. Bestämmelserna får tillämpas bara en gång för varje enskild person.*

*5 §*

*Bestämmelserna i 1 § gäller*

*1. 25 procent av lön, arvode eller liknande ersättning eller förmån av den skattegynnade tjänsten, och*

*2. ersättningar för utgifter som*



*arbetstagaren har haft för flyttning till tjänsteorten,*

*Som lön behandlas även sådana ersättningar i samband med sjukdom som avses i 11 kap 30 § 1, 2 och 4 samt 42 §, under förutsättning att ersättningen helt eller till huvudsaklig del grundar sig på inkomst av den skattegynnade tjänsten.*

#### *6 §*

*Beslut om tillämpning av 1–5 §§ fattas årligen, efter ansökan av den enskilde, av skattemyndigheten. Sådan ansökan skall göras i samband med att deklARATIONEN för det aktuella beskattningsåret ges in.*

# 1 Utredningsuppdraget och disposition av betänkande

## 1.1 Direktiven

Utredaren skall göra en översyn av generella åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken som stimulerar arbetsmarknadsrelaterad geografisk rörlighet som ligger utanför det naturliga flyttmönstret, med särskilt tyngdpunkt på flyttningsbidragen. Utredaren skall i detta arbete granska effekterna av nuvarande rörlighetsstimulerande insatser samt förutsättningslöst granska behov av och motiv för rörlighetsstimulanser.

Utredaren skall också göra en översyn av andra möjligheter att främja tillgången till nyckelpersoner i mindre lokala arbetsmarknadsregioner, men också i övriga lokala arbetsmarknader där det finns en efterfrågan.

Utredaren skall i detta arbete beakta:

- de förändringar som nyligen gjorts av arbetslöshetsförsäkring och pendlingsstöd,
- aktuella utvärderingsresultat,
- mål för arbetsmarknadspolitiken,
- riktlinjer för den nya regionala utvecklingspolitiken,
- erfarenheter av individinriktade åtgärder gjorda i jämförbara länder,
- gränsdragningen mot andra arbetsmarknadspolitiska program samt
- stöd inom andra politikområden.

Betänkandet skall innehålla uppföljningsbara mål för geografisk rörlighet som kan användas i regleringsbrevet för arbetsmarknadsverket.

Utredningen ska lämna förslag med anknytning till rörelsestimulanser som översynen kan ge upphov till.

## 1.2 Disposition av betänkandet

Kapitlet *Regional kompetensförsörjning och geografisk rörlighet* presenterar den arbetsmarknads- och regionalpolitiska bakgrunden till utredningen. I kapitlet diskuteras vilken betydelse geografisk rörlighet kan förväntas ha för den regionala kompetensförsörjningen i relation till andra slags anpassningsmekanismer på arbetsmarknaden, bl.a. utbildning.

Kapitlet *Geografisk rörlighet – hinder och drivkrafter* ger en översikt över hur flyttningar och pendling har förändrats över tiden i Sverige. Det beskriver också motiv och hinder för geografisk rörlighet samt hur den geografiska rörligheten varierar med ålder, utbildningsnivå och en rad andra individ- och omgivningsrelaterade faktorer.

I kapitlet *Arbetsmarknadspolitik och geografisk rörlighet* beskrivs det regelverk som utgör ramen för AMV:s arbete med geografisk rörlighet. Översikten omfattar de nya reglerna om begränsat söksområde innan 100 ersättningsdagar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, en beskrivning av hur flyttningsbidragen har sett ut historiskt samt en översikt över de bidragsformer som idag regleras i förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag. Genomgången tar också upp de föreskrifter och allmänna råd som AMV ger ut och som är avsedda att komplettera och tolka dessa båda regelverk.

I kapitlet *Styrningen av arbetet med geografisk rörlighet inom Arbetsmarknadsverket* görs en översyn av mål och återrapportering enligt regleringsbrevet. Vidare diskuteras styrningen inom AMV. Förutsättningarna för arbetet med geografisk rörlighet liksom för uppföljningen av detta arbete, ges av en rad övergripande rutiner och arbetssätt inom verket. Kapitlet diskuterar därför också handlingsplanernas betydelse för arbetet med geografisk rörlighet, handläggarnas krav på och uppföljning av de arbetssökandes sökaktivitet före och efter 100 ersättningsdagar har uppnåtts, registerkvaliteten i Arbetsmarknadsverkets informationssystem samt arbetsförmedlingarnas arbete med interlokala anvisningar.

I *Arbetsförmedlingarnas arbete med flyttningsbidragen* granskas de flyttningsbidrag som beviljades under 2001 och 2002 med utgångspunkt från de kriterier som anges i förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag. En annan fråga som studeras är i vilken utsträckning flyttningsbidragen bidrar till att stimulera geografisk rörlighet

utanför vad som i direktiven benämns som det naturliga flyttmönstret.

Kapitlet *Arbetsmarknadspolitikens effekter på geografisk rörlighet och sysselsättning* ger en översikt över tidigare studier av flyttstödens effekter på geografisk rörlighet och sysselsättning. Det diskuterar också förutsättningarna för att stimulera till geografisk rörlighet i form av flytt och pendling.

I kapitlet *Andra åtgärder för att främja den regionala tillgången på nyckelpersoner* definieras begreppet nyckelperson. Här ges också en översikt över individriktade åtgärder som syftar till att främja kompetensförsörjningen i Nord-Troms och Finnmark i Nordnorge.

I kapitel 9 presenteras utredningens förslag. Varje förslag följs av en konsekvensbeskrivning.

I det avslutande kapitlet beskrivs hur utredningen har arbetat.

## 2 Regional kompetensförsörjning och geografisk rörlighet

### 2.1 Bakgrund till utredningen

Regeringen har betonat att en av huvuduppgifterna för arbetsmarknadspolitiken är att underlätta geografisk rörlighet.<sup>1</sup> Den regionalpolitiska utredningens slutbetänkande visar liksom en rad andra studier att den geografiska rörligheten i form av flyttningar har minskat sedan slutet på 1960-talet. Motiven för flyttningar har också förändrats. Idag görs endast omkring en knapp tiondel av alla flyttningar i Sverige av arbetsmarknadsrelaterade skäl jämfört med mellan 20 och 30 procent på femtio- och sextiotalen. Istället har bl.a. sociala förhållanden och byte av miljö ökat i betydelse. Männskor flyttar i mindre utsträckning till arbete och i större utsträckning till attraktiva boendemiljöer.<sup>2</sup> Detta har i regional- och tillväxtpolitiska sammanhang föranlett en diskussion om hur den arbetsmarknadsrelaterade rörligheten kan stimuleras.

Under de senaste åren har regeringen genomfört förändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring samt i förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag som syftar till att öka den geografiska rörligheten. En egeninitierad utvärdering av arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet från 2001 gjord av Riksrevisionsverket visar att flyttningsbidragen endast är av marginell betydelse i människors flyttbeslut. I en enkätundersökning som riktade sig till dem som fick starthjälp och bohagstransport under 1999 uppgav 85 procent att de trodde att de skulle ha flyttat även utan ekonomisk ersättning. Riksrevisionsverket förespråkar i utvärderingen att starthjälp tas bort och att åldersgränsen sänkas till 20 år.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 1999/2000:98 Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt.

<sup>2</sup> Nordisk Ministerråd (2002): *Nöjda så in i Norden: Motiv och konsekvenser för de som flyttat och stannat i de nordiska länderna*, Nord 2002:6, Köpenhamn.

<sup>3</sup> Riksrevisionsverket (2001): *Arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet*, Effektivitetsrevisionen RRV 2001:20.

En annan viktig bakgrund för utredningen är att det inom den nya regionala utvecklingspolitiken konstateras att tillgången till kvalificerad arbetskraft är en av de viktigaste förutsättningarna för att uppnå tillväxt i mindre lokala arbetsmarknader samt för att en god service- och välfärdsnivå ska kunna upprätthållas. För att motverka den ojämna regionala utvecklingen krävs särskilda åtgärder för att främja tillgången till kvalificerad arbetskraft. Områden som i den senaste regionalpolitiska propositionen sägs vara i särskilt behov av sådana åtgärder är norra Sveriges inland respektive delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland.<sup>4</sup>

## **2.2 Väl fungerande lokala arbetsmarknader grunden för regional tillväxt och välfärd**

En väl fungerande kompetensförsörjning är grunden för regional utveckling och tillväxt. Arbetsmarknadspolitiken har i första hand ett nationellt uppdrag att bidra till att skapa välfungerande arbetsmarknader med full sysselsättning och tillväxt med den arbetssökande och arbetsgivaren i fokus. Arbetsmarknadspolitiken ska genom förmedlingsverksamhet, arbetsmarknadsutbildning och flyttstimulanser bidra till att korta arbetslöshetstider och medverka till att arbetsgivare snabbt kan tillsätta lediga platser. Detta kräver att de arbetssökande är rörliga såväl mellan yrken som mellan olika regioner. I tider med snabb strukturomvandling är rörlighet från branscher som stagnerar till branscher i tillväxt viktig för arbetsmarknadens funktionssätt. Rörlighet minskar också risken för att lokal arbetskraftsbrist ska uppstå med inflationsdrivande lönehöjningar och minskad produktion som följd. Genom en effektiv matchning kan outnyttjade resurser tas tillvara och förutsättningarna för ekonomiskt tillväxt och sysselsättning förbättras.

Under den senare hälften av 1990-talet fick arbetsmarknadspolitiken även ett regionalpolitiskt uppdrag med regionernas specifika behov och förutsättningar som utgångspunkt. Arbetsmarknadsverket ska bidra till att främja det regionalpolitiska målet om väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknader med en god service-nivå i alla delar av landet genom att vara samverkanspart och medfinansiar i de regionala tillväxtprogrammen. Arbetsmarknadspolitikens övergripande mål med individ och arbetsgivare i fokus kan stå i motsättning till det regionalpolitiska uppdraget. Detta är också

---

<sup>4</sup> Prop. 2001/02:4 En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.

något som riksdagens revisorer påpekar i sin rapport om styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna.<sup>5</sup> I ett regionalpolitiskt perspektiv kan åtgärder för att öka den geografiska rörligheten bidra till att förstärka en redan pågående process av befolkningsminskning med negativa effekter för den regionala utvecklingen som följd.

### 2.3 Geografisk rörlighet – en del av problemet och en del av lösningen

De svenska lokala arbetsmarknaderna karakteriseras av stora regionala skillnader både vad gäller sysselsättningsutveckling, ekonomisk tillväxt, tillgång till kvalificerad arbetskraft och arbetslöshet.<sup>6</sup> Idag står en betydande andel av befolkningen av olika anledningar utanför arbetskraften. Det tredje kvartalet 2002 var 77 procent av kvinnorna och 81 procent av männen sysselsatta.<sup>7</sup> Den genomsnittliga sysselsättningsintensiteten bland utomnordiskt födda personer uppgick endast till 60 procent i åldern 20–64 år jämfört med 80 procent bland svenskfödda.<sup>8</sup> Den öppna arbetslösheten i riket var under 2002 i genomsnitt fyra procent till vilket 2,5 procent sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska program kan läggas.<sup>9</sup>

Samtidigt visar en rad undersökning att det råder brist på arbetskraft både inom privat och inom offentlig sektor. Företagsbarometern för år 2002 visar att bristen på kvalificerad arbetskraft är det enskilt viktigaste tillväxthindret för de mindre företagen. 22 procent av företagen uppger att så är fallet.<sup>10, 11</sup>

Arbetsmarknaden karakteriseras av att det ofta både finns brist på arbetskraft och arbetslöshet, inom en och samma verksamhet, bransch eller region. Ju mer specialiserad arbetsmarknaden blir och ju större krav på långa formella utbildningar eller på annan yrkesmässig specialisering som ställs, desto svårare blir det för arbetskraften att röra sig mellan olika segment på arbetsmarknaden.

<sup>5</sup> Riksdagens revisorer (2002): *Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna*, Rapport 2002/03:2.

<sup>6</sup> ITPS & NUTEK (2002): *Regionernas tillstånd 2002: En rapport om tillväxtens förutsättningar i svenska regioner*, Östersund.

<sup>7</sup> SCB (2002): *Arbetskraftsundersökningarna 3:e kvartalet 2002, AM 11 SM 0204*.

<sup>8</sup> AMS (2003): *Riktlinjer för Länsarbetsnämndernas arbete*, Stockholm.

<sup>9</sup> AMS (2002): *Arbetsmarknadsutsikterna för år 2003*, URA 2002:8, Stockholm.

<sup>10</sup> Företagarnas riksorganisation & FöreningsSparbanken (2002): *Småföretagsbarometern: En rikstäckande undersökning om småföretagarnas uppfattningar och förväntningar om konjunkturen*, Stockholm.

<sup>11</sup> Företagsbarometern omfattar 4 555 företag inom det privata näringslivet med 1-49 anställda.

Anpassningen på arbetsmarknaden kan ske på olika sätt, bl.a. genom byte av yrke, sektor, arbetsplats eller region, eller genom att arbetskraften utbildar sig eller kvalificerar sig på annat sätt. Rörligheten på arbetsmarknaden i form av arbetsbyten är omfattande. Antalet arbetsbyten var relativt högt och svagt ökande under 1990-talet med över 400 000 företagsbyten årligen under senare hälften av 1990-talet, en siffra som steg till över 500 000 under år 2000.<sup>12</sup> Över ett något längre tidsperspektiv har andelen av de förvärvsarbete som byter arbetsgivare under ett år minskat något från 12 procent i början av 1970-talet till 10 procent i slutet av 1990-talet.<sup>13</sup>

Strukturuomvandlingen under 1990-talet var till stora delar en process av lokal karaktär. Anpassningen skedde i större utsträckning genom lokala branschbyten än genom flyttningar. I de svenska lokala arbetsmarknaderna avser den största delen, omkring 80–90 procent, av bruttorekryteringen (de som börjar förvärvsarbete eller byter näringsgren) av lokal arbetskraft. Det är i de mindre lokala arbetsmarknaderna som arbetsmarknaden i minst utsträckning fungerar genom lokal anpassning. Detta beroende på att branschstrukturen är smalare och utbildningsnivåerna lägre i mindre regioner vilket försvårar för den lokala anpassningen. Flyttningarna spelar en mindre roll för de stora arbetsmarknaderna.<sup>14</sup>

En viktig utvecklingstrend är framväxten av större sammanhängande arbetsmarknadsregioner. Större regioner med mer differentierad näringsstruktur har visat sig ha större förmåga att möta konjunkturnedgångar än mindre regioner som är beroende av en eller ett fåtal branscher. När regionerna omfattar fler människor får också arbetsgivare lättare för hitta arbetskraft med rätt kompetens. Förutsättningarna för att åstadkomma regionförstoring varierar dock i olika delar av landet bl.a. beroende på läge i förhållande till andra centra, transport- och kommunikationssystemets utbyggnad och på befolkningsstorleken. För att en utbyggnad av snabbtåg ska vara samhällsekonomiskt lönsam krävs ett relativt stort befolkningsunderlag.

En förutsättning för att anpassningsmekanismerna ska fungera är att det finns incitament för arbetskraften att ta jobb, att röra på sig

<sup>12</sup> SCB (2002): Utveckling och flöden på arbetsmarknaden 2000, *Statistiska meddelanden AM 32 SM 0202*.

<sup>13</sup> AMS (2002): *Arbetsmarknadsutsikterna för år 2003*, URA 2002:8, Stockholm.

<sup>14</sup> Johansson Mats & Persson Lars Olof (2000): *Lokala arbetsmarknader i konkurrens: Arbetskraftens rörlighet under 1990-talet*, Rapport 1 från Regionalpolitiska utredningen SOU 2000:36, Stockholm.



geografiskt, att prova på nya yrkesområden och inte minst att utbilda sig. Utgångspunkten är att lönen bör fungera som ett viktigt incitament för rörlighet och utbildning. Den svenska arbetsmarknaden karakteriseras av en relativt sammanpressad lönestruktur och den ekonomiska avkastningen på investeringar i utbildning är i vissa fall liten. Arbetsgivaren har också en viktig roll i att stimulera till rörlighet genom att erbjuda goda arbetsförhållanden och utvecklingsmöjligheter för den anställda. Det regionalpolitiska dilemma är att företag i regioner med svagare utveckling ofta redan har kostnads- och intäktsnackdelar, bl.a. i form av en mindre hemmamarknad, svårare att få arbetskraft samt sämre tillgång till och högre kostnader för kommunikationer, vilket gör det svårare att konkurrera om arbetskraften genom lönesättning.

### Geografisk rörlighet

I de fall då det finns regionala obalanser i form av att efterfrågan på arbetskraft med en viss kompetens finns i vissa regioner, och då de arbetssökande med den sökta kompetensen finns i andra regioner, blir rörligheten viktig. Geografisk rörlighet påverkas av en rad förhållanden på arbetsmarknaden. Rörligheten gynnas när arbetsgivare blir frikostigare med att bevilja tjänstledighet och när lediga platser annonseras brett och i god tid. Arbetsgivare kan också premiera geografisk rörlighet vid tillsättning av lediga platser. Ett exempel är universitetssystemet i USA där det är i det närmsta obligatoriskt att efter doktorsexamen flytta till annat universitet i samband med den första anställningen som universitetslärare.<sup>15</sup> Nationella regelverk kan ibland utgöra ett hinder för rörligheten mellan länder. En översyn av hur regelverken i de nordiska länderna kan harmoniseras pågår för närvarande i Nordiska ministerrådets regi.

Staten bidrar på en mängd olika sätt till att stimulera den geografiska rörligheten (se tabell 2.1). Det övergripande rörlighetsstimulerande instrumentet inom arbetsmarknadspolitiken är krav på att den arbetssökande för att få uppbära arbetslöshetsersättning efter 100 ersättningsdagar ska söka jobb även på andra orter än hemorten. Inom arbetsmarknadspolitiken kan flytt och pendling stimuleras genom att de arbetssökande beviljas ersättning för direkta kostnader i samband med att de tar arbete i annan region än

<sup>15</sup> Dahl Sonja (1998): Rörlighet vid universitet och högskolor, *SULF*.

hemregionen. Stimulanser utanför arbetsmarknadspolitiken handlar om utbyggnad av infrastruktur, bl.a. i form av vägar, spårbunden trafik, kollektivtrafik och bredband som bidrar till att stödja fysisk eller virtuell rörlighet. Bostadsbyggande kan vara ett sätt att främja ökad inflyttning i regioner med bostadsbrist. Subventionerad kollektivtrafik eller skatteavdrag för de kostnader som uppstår i samband med arbetsresor eller i samband med dubbelt boende främjar också rörligheten.

Rörligheten i form av arbetspendling har ökat som en följd av utbyggda kommunikationer. Människor kan idag pendla över större avstånd med samma tidsåtgång. Även den virtuella avståndsöverbryggande rörligheten har ökat. Tillgången till dator i hemmet har ökat kraftigt under de senaste åren. Sverige anses vara världens snabbast ökande datormarknad, bl.a. beroende på ändrade skatte regler (slopad förmånsbeskattning för hemmatorer åt anställda). Distansarbetet har dock inte ökat i den takt som har förväntats<sup>16</sup>.

Tabell 2.1. Olika slags åtgärder som påverkar den arbetsmarknadsrelaterade rörligheten

	Åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken	Övriga åtgärder
<i>Pendling</i>	Ersättning för delar av faktiska kostnader för dags- eller veckopendling.	Skatteavdrag för arbetspendling med bil. Utbyggda kommunikationer (vägar, spårbunden trafik). Subventionerad kollektivtrafik.
<i>Veckopendling</i>	Ersättning för kostnad i samband med dubbelt boende. Ersättning för resor mellan bostäder.	Skatteavdrag för dubbelt boende.
<i>Flyttningar</i>	Ersättning för sökande- och tillträdesresor. Ersättning för direkta flyttkostnader inom arbetsmarknadspolitiken.	Ökat bostadsbyggande i regioner med brist på bostäder.
<i>Virtuell rörlighet</i>	Internetbaserade förmedlingssystem.	Utbyggnad av bredband. Slopad förmånsbeskattning av datorer.

<sup>16</sup> SOU 1998:15: *Distansarbete*, Betänkande från distansutredningen.

## Arbetsmarknadsutbildning

Det finns en rad yrkesområden där det råder brist på kvalificerad arbetskraft i hela landet vilket också ställer krav på utbildnings-satsningar snarare än på geografisk rörlighet. Utbildning bedrivs på många olika nivåer och i varierande regi. Personalutbildningen når omkring hälften av de sysselsatta och dess omfattning har inte ökat nämnvärt under de senaste åren. Under andra hälften av 1990-talet var deltagandet konstant och antalet utbildningsdagar ökade endast marginellt. Den kommunala vuxenutbildningen och kunskapslyftet ger ett ökande antal vuxna möjlighet att komplettera sin tidigare utbildning. Den har i första hand vänt sig till vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknar gymnasiekompetens.<sup>17</sup>

Flera utbildningsformer ska idag planeras efter efterfrågan på arbetsmarknaden. Till dessa hör kvalificerad yrkesutbildning och arbetsmarknadsutbildning. För gymnasieutbildningen och i viss mån den kommunala vuxenutbildningen ska elevernas önskemål och behov vara styrande. Den grundläggande högskoleutbildningen ska dimensioneras både efter studenternas efterfrågan och efter arbetsmarknadens behov. Men utbildningsplaneringen är en komplicerad process. Det finns problem med att förutse behov, möta konjunktursvängningar (det tar tid att utbilda) och det finns stora kostnader förknippade med förändringar i dimensioneringen. Även om utbildningarna dimensioneras rätt så kan brist uppstå i alla fall, t.ex. på grund av att antalet sökande till utbildningarna är för få.

Arbetsmarknadsutbildningen inom arbetsmarknadspolitiken skall användas för att förebygga flaskhalsar och rekryteringsproblem inom sådana yrkesområden som inte kräver längre högskoleutbildning. Utbildningsinsatserna ska vara efterfrågestyrda och utgå från de kompetenskrav som arbetsgivaren och arbetsmarknaden ställer på dem som ska anställas. Den samlade prognosverksamheten inom Arbetsmarknadsverket har som en av sina viktigaste uppgifter att förutse var brist på arbetskraft kan komma att finnas. Arbetsförmedlingen gör bedömningen när ett rekryteringsbehov är av brist- och flaskhalskaraktär och när det är samhällsekonomiskt motiverat med speciella satsningar för att klara rekryteringen genom utbildning. Arbetsförmedlingen ska göra en avvägning mellan behovet av att lösa bristproblem för enskilda företags räkning och principen om konkurrensneutralitet vid användningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Planering och genom-

<sup>17</sup> DS 2002:47 *Kompetensförsörjning på arbetsmarknaden: strategiska utvecklingstendenser.*

förande av utbildning mot bristyrken bör ske i nära samverkan med arbetsmarknadens parter i berörda företag och myndigheter. Arbetsgivaren ska få möjlighet att ha inflytande över rekryteringen av kursdeltagare när jobbgarantier till dem som fullföljer utbildningen kan utfärdas.<sup>18</sup>

Under 1990-talet har forskare, Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket påpekat på att det finns brister i arbetsmarknadsutbildningen. Kritiken har varit att effekterna av utbildning jämfört med andra aktiviteter är små, att andelen deltagare med en svag ställning på arbetsmarknaden har varit för låg, att marknadsbedömningarna av utbildningsbehoven har varit otydliga samt att den länsövergripande upphandlingen av utbildningen inte har fungerat tillfredsställande. Som en följd av denna kritik genomfördes mellan juni år 1999 och maj år 2000 ett projektet på Näringsdepartementet för att utreda arbetsmarknadsutbildningens organisation och effektivitet samt hur den framtida arbetsmarknadsutbildningen skulle se ut. Projektet lämnade sina förslag i sin rapporten *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*<sup>19</sup>.

I rapporten beskrivs ett antal av de svårigheter som finns i arbetet med arbetsmarknadsutbildningarna. Ett förhållande som tas upp är att alla rekryteringssvårigheter som arbetsgivare upplever inte nödvändigtvis bör föranleda att arbetsmarknadsutbildning anordnas. I många fall handlar det i stället om att arbetsgivarna måste ändra sina löne- och anställningsvillkor för att göra yrkesvalet mer attraktivt. Rapporten konstaterar också att det är svårt att förutse i vilka avseenden och i vilken omfattning som arbetsmarknaden kommer att förändras. Erfarenheterna visar t.ex. att arbetsgivarna sällan förmår definiera precis vilken kompetens som krävs för anställningarna. En stor efterfrågan på en viss yrkesgrupp kan avta inom loppet av ett år och kan det uppstå behov av helt nya kompetenser.

Under 1990-talet har kunskapskraven ökat och fler arbeten kräver utbildning på högskolenivå. Av det skälet skulle arbetslösa behöva fleråriga utbildningar för att bygga upp den nödvändiga kompetensen för ett arbete. Arbetsgruppen varnade för en alltför hög ambition i arbetsmarknadsutbildningen och gav följande riktlinjer för vad en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning bör vara: ”Arbetsmarknadsutbildning skall huvudsakligen vara yrkesinriktad,

---

<sup>18</sup> AMS (2003) Riktlinjer för länsarbetsnämndernas verksamhet år 2003, Riktlinjerna beslutades i AMS styrelse den 20 december 2002, Stockholm.

<sup>19</sup> DS 2000:38 En effektivare arbetsmarknadsutbildning.

korrigeras för brister på arbetsmarknaden, vara kort och ge deltagarna tillräckligt med kompetens för att kunna anställas. För de arbetslösa som behöver längre utbildning i grundläggande ämnen innan en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning bör huvudregeln vara att de bereds plats i det reguljära utbildningsväsendet. [...] Denna ansvarsfördelning förutsätter ett reguljärt utbildningssystem som kan anpassas till arbetsmarknadens krav på kvalificerad yrkesutbildning”. Styrningen av arbetsmarknadsutbildning bör ske på flera nivåer. Arbetsgruppen menar att den skall ha ett länsövergripande och nationellt perspektiv för att tillgodose kraven på rörlighet. Samtidigt måste ansvaret för arbetsmarknadsutbildningens marknadsanpassning ligga på lokal nivå.<sup>20</sup>

Gruppens arbete lämnades till AMS för att i tillämpliga delar implementeras i verksamheten. I en utvecklingsplan för arbetsmarknadsutbildningen som lämnades i januari år 2001 angavs att: ”Syftet med utvecklingsarbetet år 2001 är att öka kvaliteten och träffsäkerheten i den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen. Detta ska göras genom att utveckla och kvalitetssäkra aktiviteterna i alla led i hanteringen av arbetsmarknadsutbildning: behovsanalys, upphandling av utbildning, rekrytering och urval av deltagare, utbildningens genomförande och uppföljning.”

Antalet personer som deltagit i en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning har minskat under de senaste åren. Detta har bland annat sin grund i införandet av verksamhetsmålet om att minst 70 procent av dem som deltagit i en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning senast 90 dagar efter avslutad utbildning skall ha ett arbete. Budgetåret 1999 deltog i genomsnitt 45 000 personer i arbetsmarknadsutbildning, 63 procent av dem deltog i utbildningar av yrkesinriktad karaktär medan de övriga 37 procenten deltog i förberedande kurser. Detta antal har sedan dess minskat till knappt 30 000 varav andelen deltagare i en yrkesinriktad utbildning var runt 45 procent medan resten av utbildningarna var av förberedande karaktär.

År 1999 hade drygt 40 procent av deltagarna i de yrkesinriktade utbildningarna ett arbete 90 dagar efter avslutad utbildning. Denna andel har sedan dess ökat, utan att nå målet. Verksamhetsåret 2002 uppgick andelen för riket till 61 procent.<sup>21</sup> AMS räknar för

---

<sup>20</sup> DS 2000:38 En effektivare arbetsmarknadsutbildning.

<sup>21</sup> Sifferuppgifter för 1999 hämtade från DS 2000:38. Uppgifterna för åren 2000–2003 är hämtade från AMS veckostatistik.

verksamhetsåret 2003 med att antalet deltagare i utbildning skall öka.

När det handlar om att genomföra en korrekt marknadsbedömning av vilka utbildningar som ska upphandlas så tonade arbetsgruppen ned prognosbedömningar som de enda viktiga underlagen. Man betonade istället vikten av nära kontinuerliga kontakter mellan arbetsförmedlare och företag vid sidan av utvecklandet av regionala samverkansorgan. Ett sådant samverkansorgan är de regionala kompetensråden

I propositionen Regional tillväxt för arbete och välfärd (prop. 1997/98:62) togs initiativ till regionala kompetensråd med syfte att i samverkan mellan olika regionala aktörer få en bättre balans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. Råden skulle snabbt kunna identifiera specifika områden där det råder eller befaras brist på arbetskraft, och ge berörda aktörer möjlighet att tidigt vidta åtgärder. Råden skulle vara en arena för handlingsinriktad samverkan mellan arbetsmarknadens parter och utbildningsanordnare.

Länsarbetsnämnderna fick uppdraget att sammankalla berörda regionala aktörer och tillsammans komma överens om vem av de berörda aktörerna som skall samla relevanta aktörer till regionala kompetensråd. Merparten av de regionala kompetensråden bildades under 1998 och finns nu representerade i hela landet. I den senaste kartläggningen av de regionala kompetensråden, som gjordes av AMS och som lämnades till regeringen i augusti 2001, framkom att rådets roll och arbete varierar. Samtliga kompetensråd har representanter för näringslivet, arbetstagarorganisationer, kommuner, universitet och/eller högskolor, länsstyrelser och arbetsmarknadsmyndigheterna.

Vissa kompetensråd har fokus på arbetsmarknadsutbildningen, medan andra har ett fokus på vägledning, det reguljära utbildningsväsendets utbud och arbetslivets egna insatser för kompetensförsörjning. I några län är råden i första hand en mötesplats för att ge och ta emot information som finns hos de olika aktörerna. I andra län har kompetensråden tagit mer initiativ till fördjupad analys för att identifiera framtida bristområden och sprida resultat för att påverka olika aktörer. De flesta kompetensråden har emellertid ett brett perspektiv i sitt arbete. Stora ansträngningar görs för att få fram en gemensam bild av kompetensutvecklingsbehoven i länen. Enligt AMS kartläggning är helhetsintrycket att de flesta kompetensråden eftersträvar en aktiv påverkan i kompetensförsörjning och arbetar i ett länsperspektiv som inkluderar arbetsmarknads-

och utbildningspolitik samt arbetsliv. För att utveckla rådets arbete föreskriver regeringen en närmare knytning mellan kompetensråden och de partnerskap som arbetar med de regionala tillväxtprogrammen.<sup>22</sup>

## 2.4 Rörlighet – mål eller medel?

Ökad rörlighet kan vara ett mål i sig genom att rörlighet ökar individens valmöjligheter, vidgar perspektiv och på olika sätt bidrar till den personliga utvecklingen. Rörlighet kan också befrämja dynamik och innovationskraft, inom verksamheter eller regioner. Alltför låg personalomsättning på en arbetsplats kan innebära att inflödet av kompetens och nya idéer hämmas eller rent av leda till ohälsa. En undersökning av närmare 4 000 fast och tillfälligt anställda visar att över en tredjedel befann sig antingen i ett oönskat yrke eller på en oönskad arbetsplats eller både och. Man fann att magbesvär, olust inför arbetet, trötthet och håglöshet var åkommor som var vanligare hos dem som upplevde att de upplevde att de befann sig i oönskat yrke eller på oönskad arbetsplats.<sup>23</sup>

Det kan också finnas negativa effekter av alltför hög rörlighet. På en arbetsplats kan en alltför hög personalomsättning leda till otrivsel och svårigheter att upprätthålla den organisationsspecifika kompetensen inom verksamheten. Rörlighet i form av resor tar tid och ork från andra aktiviteter och en alltför hög rörlighet i form av flyttningar eller pendling kan leda till otrygghet och bristande social förankring.

Eftersom rörlighet både kan ha positiva och negativa konsekvenser så måste behovet av rörlighet i första hand bedömas utifrån de problem som rörligheten kan bidra till att lösa.

---

<sup>22</sup> Prop. 2001/02:4 En politik för tillväxt och livskraft i hela landet.

<sup>23</sup> Aronsson Gunnar, Dallner Margareta & Gustavsson Klas (2000): *Yrkes- och arbetsplatsinlåsning: En empirisk studie av omfattning och hälsokonsekvenser*, Arbete och hälsa Nr 2000:5, Arbetslivsinstitut, Stockholm.

## 3 Geografisk rörlighet – hinder och drivkrafter

### 3.1 Hur stor är den geografiska rörligheten och vad påverkar dess förändring över tiden?

Andelen av befolkningen som flyttar ett visst år minskade under 1970- och 1980-talet för att åter öka i början av 1990-talet. I slutet av 1960-talet flyttade knappt tre procent av befolkningen över länsgräns årligen, en andel som sjönk till 1,7 i början av 1980-talet för att sedan öka svagt till strax över 2 procent i mitten av 1990-talet. Andelen som flyttar över kommungräns minskade också under perioden. I slutet av 1960-talet flyttade närmare fem procent av befolkningen över kommungräns jämfört med 3,5 procent under början av 1980-talen och 4 procent i mitten av 1990-talet. Majoriteten av dem som flyttar, flyttar över korta avstånd. Närmare 85 procent av alla som bytte bostadsort under 1994, flyttade en sträcka som var fem mil eller kortare.<sup>1</sup>

Det finns flera tänkbara orsaker till att flyttningarna minskade under 1970- och 1980-talen. Infrastrukturen byggdes ut och fler skaffade bil vilket underlättade för arbetspendling. Det blev också svårare för familjer att flytta när kvinnorna började förvärvsarbete och två personer skulle hitta arbete istället för en.<sup>2</sup> En annan förklaring är att arbetsmarknadstillfällena blev mindre geografiskt koncentrerade, bl.a. i och med den offentliga sektorns expansion.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Fischer Peter A., Holm Einar, Malmberg Gunnar & Staubhaar Thomas (1998), Why do People Stay?: The Insider Advantages Approach: Empirical Evidence from Swedish Labour Markets, *Reprint of CEPR-Discussion Paper No. 1952, University of the Bundeswehr Hamburg, Hamburg.*

<sup>2</sup> SOU 2000:87 *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*, Slutbetänkande från regionalpolitiska utredningen.

<sup>3</sup> Nilsson Christian (1995): *Den interregionala omflyttningen i Sverige: Konsekvenser av arbetsmarknadsläge, arbetsmarknadspolitik och regionala levnadsomkostnader*, Arbetsmarknadsdepartementet EFA, Stockholm.



Tabell 3.1. Sysselsättningsstatus före och efter flytt 1991–96. Andel av det totala antalet flyttningar över lokal arbetsmarknadsgräns under perioden, procent

Flytt från:	Flytt till:				Totalt
	Arbete	Studier	Arbetslöshet	Ej sysselsatta	
Arbete	33	5	4	2	44
Studier	8	20	1	1	1
Arbetslöshet	3	1	5	1	10
Ej sysselsatta	2	1	1	11	16
<i>Totalt</i>	<i>46</i>	<i>27</i>	<i>11</i>	<i>15</i>	<i>100</i>

Källa: Johansson Mats & Persson Lars Olof (2000): *Lokala arbetsmarknader i konkurrens: Arbetskraftens rörlighet under 1990-talet*, Rapport 1 från Regionalpolitiska utredningen SOU 2000:36, Stockholm.

En viktig orsak till att flyttfrekvensen vände uppåt under 1990-talet var utbyggnaden av den högre utbildningen. Under perioden 1990 till 2001 ökade antalet utbildningsplatser från 200 000 registrerade studerande till över 300 000 år 2001, en ökning med 50 procent.<sup>4</sup> I början av 1990-talet flyttade ungdomar till regionala centra och storstadsregioner med högskolor och universitet. I slutet av 1990-talet följde en period då många tog examen och flyttade från högskoleorterna. Under perioden 1991–1996, då arbetsmarknaden upplevde en kraftig nedgång, innebar 27 procent av flyttningarna över lokal arbetsmarknadsgräns flytt till studier och 8 procent flytt från studier till arbete (se tabell 3.1).

En annan bidragande orsak till uppgången i flyttningar under 1990-talet var att nyanlända invandrare var särskilt rörliga de första åren efter de flyttade till Sverige. Flyktingarna placerades i olika flyktingförläggningar runt om i landet men flyttade snart vidare till de större städerna.<sup>5</sup>

Medan flyttningarna har minskat har den mer direkt arbetsrelaterade rörligheten i form av dagpendling ökat kontinuerligt under 1980- och 1990-talen. Andelen av de förvärvsarbetande som pendlar över kommungräns ökade från 21,5 procent 1985 till över 29 procent 1999. År 1999 pendlade 1 156 000 personer över kommun-

<sup>4</sup> Högskoleverket.

<sup>5</sup> Storrie Donald W. och Nättorp Bengt (1997): *Starthjälp geografisk rörlighet 1978-1995 och en utvärdering av starthjälpen*, Stockholm Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA), Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

Tabell 3.2. Antalet lokala arbetsmarknader 1970–1998

	1970	1980	1988	1993	1998
Antal lokala arbetsmarknader	187	139	111	109	100

Källa: SCB.

gräns.<sup>6</sup> Detta kan jämföras med 320 000 inrikes flyttningar över kommungräns för de i förvärvsarbetande åldrar 1999. Den ökade pendlingen över kommungräns speglas också i regionförstoringen som har varit avsevärd under det senaste kvartssekklet. Antalet självständiga lokala arbetsmarknader, i bemärkelsen att huvuddelen av befolkningen både arbetar och bor inom en och samma region, har minskat kontinuerligt från 187 år 1970 till 100 i slutet av 1990-talet (se tabell 3.2).

En viktig förutsättning för regionförstoringen är utbyggnaden av kommunikationerna. Investeringar i snabba regionalståg på båda sidor av Mälaren har gjort det möjligt för Stockholms lokala arbetsmarknad att växa. I Mälardalen mer än halverades antalet lokala arbetsmarknader från 28 år 1970 till 12 år 1994. I Norrland minskade antalet lokala arbetsmarknader från 43 till 36 under samma period.<sup>7</sup>

Även pendlingen över lokal arbetsmarknadsgräns ökade under perioden från knappt fem procent av de sysselsatta 1985 till åtta procent år 2000.<sup>8</sup>

### 3.2 Motiv till flyttningar

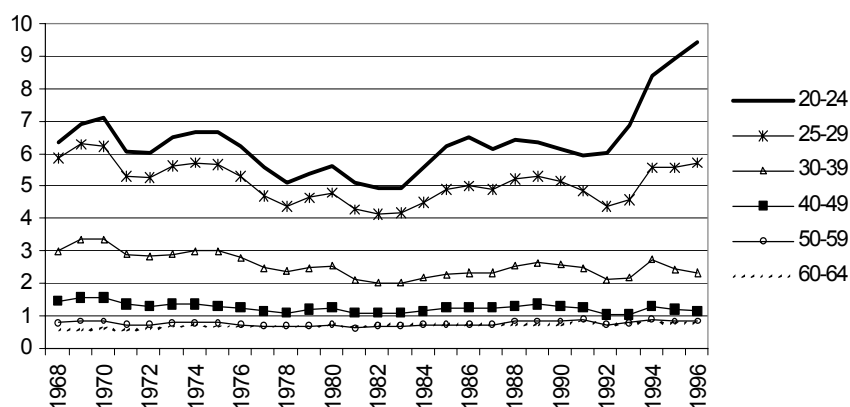
Faktorer som inom migrationsteorin traditionellt har betraktats som viktiga i flyttbeslutet är regionala skillnader i arbetstillfällen och löner. Samvariationen mellan antal personer som bytte bostadsort och antalet nyanmälda vakanser var relativt stark under 1970- och 1980-talet. Under 1990-talet bröts detta samband. Efter 1992 var antalet vakanser svagt minskande eller konstant medan antalet som flyttade över lokal arbetsmarknadsgräns ökade kraftigt.

<sup>6</sup> SCB (1999): Utveckling och flöden på arbetsmarknaden 1999: Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, *Statistiska meddelanden AM 32 SM 0102*, Örebro.

<sup>7</sup> Kullenberg Johan & Persson Lars Olof (1997): *Tjänbara räckvidder: Lokala arbetsmarknader i förändring*, Institutet för regionalforskning SIR rapport 101, Östersund.

<sup>8</sup> Israelsson Torbjörn, Strannefors Tord & Tydén Hans (2003): *Geografisk rörlighet och arbetsgivarebyten*, URA 2003:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Andel av resp. grupp som flyttade över länsgräns, procent



Figur 3.1. Inrikes flyttfrekvens över länsgräns i åldrarna 20–64 år 1968–1996.

Källa: SCB.

Den ökade flyttfrekvensen gällde framför allt de i åldrarna 20–29 år (se figur 3.1). Jämfört med år 1990 minskade flyttfrekvenserna i nästan alla andra åldersgrupper. Ökningen var framför allt ett resultat av att 20–24-åringar flyttade till regionala centra för att studera och senare under andra hälften av 1990-talet av att färdigutbildade flyttade från utbildningsorten.<sup>9</sup>

En serie undersökningar av befolkningens flyttningar i de nordiska länderna som genomfördes mellan åren 1999 och 2001 visar att arbetsmarknadsrelaterade förhållanden inte är det dominerande skälet till att folk flyttar (se tabell 3.3).<sup>10</sup> Som viktigaste motiv till det senaste bytet av bostadskommun i Sverige angav över 40 procent sociala förhållanden. Viktiga orsaker var att flytta ihop eller isär, att flytta med partner eller att flytta närmare släkt och vänner. Endast knappt 19 procent angav arbetsrelaterade förhållande som motiv. Andelen var betydligt högre för dem med tre års

<sup>9</sup> Storrie Donald W. och Nättorp Bengt (1997): *Starthjälp geografisk rörlighet 1978–1995 och en utvärdering av starthjälpen*, Stockholm Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA), Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

<sup>10</sup> Nordisk Ministerråd (2002): *Nöjda så in i Norden: Motiv och konsekvenser för de som flyttat och stannat i de nordiska länderna*, Nord 2002:6, København.

Tabell 3.3. Motiv till senaste flyttning över kommungräns

Motiv	Andel, procent
<i>Arbetsrelaterade motiv</i>	18,6
Var arbetslös, fick arbete	6,1
Bytte arbete	12,5
<i>Studier</i>	9,6
<i>Socialt relaterade motiv</i>	41,7
Medföljande	13,3
Flytta ihop, flytta isär	20,1
Flytta närmare släkt och vänner	8,3
<i>Miljörelaterade motiv</i>	28,4
Annat boende	9,2
Byta miljö	19,2
<i>Annat</i>	16,2

*Källa:* Nordisk Ministerråd (2002): Nöjda så in i Norden: Motiv och konsekvenser för de som flyttat och stannat i de nordiska länderna, Nord 2002:6, København.

eller längre högskoleutbildning med 38 procent.<sup>11</sup> I undersökningen studerades också motiven efter vilket tidsperiod som flytten ägde rum. Andelen som flyttar på grund av arbetsmarknadsrelaterade motiv har minskat i alla Nordiska länder. I Sverige minskade andelen som uppgav arbetsrelaterade motiv för flytten från 31 procent av dem som flyttade på 1950- och 60-talen till endast 8 procent av dem som flyttade på 1990-talet. Studien avsåg för svenskt vidkommande de i åldrarna 18–74 år.

Arbetsrelaterade förhållanden är av större betydelse för de långväga flyttningarna. En enkätundersökning riktad till ett urval av personer 18–64 år som flyttade över lokal arbetsmarknadsgräns och minst 5 mil under 1998, visar att en tredjedel flyttade av arbetsmarknadsrelaterade skäl. De som redan var etablerade på arbetsmarknaden och som flyttade för att tillträda ett nytt arbete utgjorde 11 procent av flyttarna. Detta var också den mest välutbildade gruppen flyttare där mer än hälften hade treårig högskoleutbildning. De som upplevde att de var tvingade att flytta på grund av svårigheter att få arbete på hemorten utgjorde åtta procent av flyttarna. Omkring fem procent flyttade både för att öka sina möjligheter att få arbete och av en rad andra skäl. De båda senare grupperna hade en lägre utbildningsnivå än genomsnittet för samt-

<sup>11</sup> Garvill Jörgen, Malmberg Gunnar & Westin Kerstin (2000): *Värdet av att flytta och stanna*, Bilaga till regionalpolitiska utredningen SOU 2000:36.

liga flyttare. De nyutbildade utgjorde den resterande grupp på omkring 8 procent som flyttade av arbetsmarknadsrelaterade skäl.<sup>12</sup>

En förklaring till den låga arbetsmarknadsrelaterade rörligheten skulle kunna vara bristande incitamentsstrukturer på arbetsmarknaden, bl.a. små regionala löneskillnader. Att högre löner kan utgöra ett viktigt motiv bakom flyttningar till utlandet var synligt under 1990-talet då andelen utlandsflyttare ökade relativt kraftigt inom många yrkesgrupper. En undersökning av motiven bakom internationell rörlighet hos några grupper av högskoleutbildade som återinvandrade till Sverige under perioden 1987 till 1998 visar att privatekonomiska skäl, bl.a. högre lön, var det viktigaste motivet för att flytta från Sverige. Detta gällde för grupperna civilingenjörer, läkare, sjuksköterskor och tandläkare.<sup>13</sup>

Flyttningarna tycks idag handla mer om livsstilsrelaterade individu- och platsspecifika faktorer än om förhållanden på den regionala arbetsmarknaden.

Men även om arbetsrelaterade förhållanden inte är det främsta motivet till att människor flyttar så kan försörjningsmöjligheterna likväl utgöra en viktig förutsättning för att många av flyttarna ska kunna komma till stånd. Arbetsmarknadsrelaterade förhållanden varierar också i betydelse mellan olika grupper i befolkningen. För vissa grupper är arbetet en viktig del av livsstilen och möjligheterna att få ett intressant arbete som också ger avkastning på gjorda utbildningsinvesteringar kommer även fortsättningsvis vara av stor betydelse.

### 3.3 Orsaker till orörlighet

Migrationsteorin har länge inriktat sig på att förklara varför människor flyttar. På senare tid har också frågan om varför majoriteten av befolkningen väljer att bo kvar tilldragit sig intresse. Orörlighet eller ovilja att flytta kan bero på en mängd olika förhållanden. Fischer m.fl. (1997, 1998) presenterar en teori om orörlighet och menar att det finns en stark ekonomisk och social rationalitet bakom beslutet att stanna kvar i en region. Genom att vara bosatt i en region under en längre tid tenderar människor att samla på sig

<sup>12</sup> Berggren Katarina & Härshammar Bengt (1999): *Den geografiska rörligheten: Flyttmotiv och betydelse för sysselsättningen*, URA 1999:9, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

<sup>13</sup> Utbildningsdepartementet (2001): *Internationell rörlighet bland högskoleutbildade: Beskrivning av utvandring och invandring i Sverige under 1990-talet*, Utbildningsdepartementets skriftserie rapport 1, Stockholm.

insiderfördelar, dvs. fördelar som är platsspecifika och därmed endast kan utnyttjas, eller som rent av bara existerar i den region där de uppstått. Dessa fördelar är svåra eller omöjliga för individen att ta med sig eller ersätta vid en flytt till annan bostadsort.<sup>14</sup>

Insiderfördelarna kan vara av olika karaktär. Ekonomiska tillgångar är vanligtvis lätta för individen att ta med sig vid en flytt. Tillgångar i materialiserad form, t.ex. en fastighet eller ett företag med tillhörande produktionsanläggningar, kan vara betydligt svårare att ta med sig eller omsätta till mer rörliga kapitalformer. Att äga sin bostad kan utgöra ett betydande hinder vid flyttningar eftersom det i vissa delar av landet kan vara svårt att få sålt sin bostad. Detta problem motiverade det system med inlösen av fastigheter i Norrlandslänen som infördes inom arbetsmarknadspolitiken 1965 och som sedermera togs bort. Men problemet kan också vara det omvända. I vissa delar av landet, framför allt i storstadsregionerna, har bostadspriserna stigit så kraftigt att det svårt att hitta en bostad till motsvarande i andra delar av landet. Den realisationsbeskattning som följer av att inte kunna investera i en bostad i samma prisklass kan innebära avsevärda ekonomiska förluster för individen.

Insiderfördelarna kan också vara av social karaktär och bestå av relationer till familj, vänner och bekanta, arbetskollegor eller andra kontakter på arbetsmarknaden. De vars vänner bor på hemorten är betydligt mindre benägna att flytta.<sup>15</sup> Att vara gift, att ha barn eller att ha en partner som arbetar minskar också flyttbenägenheten. Benägenheten att flytta minskar också med partners inkomst.<sup>16</sup> Det medflyttandebidrag som tidigare fanns inom arbetsmarknadspolitiken syftade till att förbättra de ekonomiska förutsättningarna för den partner som flyttar med. Sociala relationer tenderar att vara mycket platsspecifika eftersom de består av relationer till individer som i sin tur har egna insiderfördelar.

---

<sup>14</sup> Fischer Peter A., Martin Reiner & Straubhaar Thomas (1997): Should I Stay or Should I Go?, I Hamar Tomas, Brochmann Grete, Tamas Kristof & Faist Thomas red., *International Mobility and Development*, Oxford International Publishers Ltd, Oxford.

Fischer Peter A., Holm Einar, Malmberg Gunnar & Staubhaar Thomas, Why do People Stay?: The Insider Advantages Approach: Empirical Evidence from Swedish Labour Markets (Hamburg: Reprint of CEPR-Discussion Paper No. 1952, University of the Bundeswehr Hamburg, 1998).

<sup>15</sup> Nordisk Ministerråd (2002): *Nöjda så in i Norden: Motiv och konsekvenser för de som flyttat och stannat i de nordiska länderna*, Nord 2002:6, Köbenhavn.

<sup>16</sup> Fischer Peter A., Martin Reiner & Straubhaar Thomas (1997): Should I Stay or Should I Go?, I Hamar Tomas, Brochmann Grete, Tamas Kristof & Faist Thomas red., *International Mobility and Development*, Oxford International Publishers Ltd, Oxford.

Insiderfördelar av mer symbolisk karaktär kan handla om kunskap om lokala förhållanden eller om verksamheter i en region. Denna slags fördelar minskar kostnaderna för att finna det bästa alternativet, t.ex. för att hitta den bästa restaurangen, de billigaste affärerna eller de bästa sportanläggningarna. Men det kan också handla om arbetsmarknadsrelaterade insiderfördelar, t.ex. företagsrelaterad och arbetsplatspecifik kunskap eller kunskap om en lokal arbetsmarknads funktionssätt. En flytt kan innebära att flyttaren måste ställa sig sist i ”kön” på den nya arbetsmarknaden. De vars främsta konkurrensfördel är en fast kundkrets eller anställningstrygghet som de uppnått genom att arbeta i ett visst företag under en längre tid, kan ha betydligt mer att förlora, eller betydligt mindre att vinna, på att flytta än personer vars konkurrensfördel grundar sig på mer formell kompetens. Kompetens kan också vara platspecifik om den är uppbyggd inom och därmed starkt knuten till ett specifikt företag eller arbetsplats. Validering kan vara ett sätt att göra det möjligt för personer med informella meriter att bli mer rörliga.

Insiderfördelarna är av stor betydelse för flyttbenägenheten. Ett välkänt empiriskt fenomen inom migrationsteorin är att ju längre tid som har förflutit sedan den sista flytten, desto mindre är sannolikheten för att en person kommer att flytta igen. Med ålder följer ofta en större mängd insiderfördelar vilket också kommer till uttryck i att flyttbenägenheten är som störst i åldrarna 20–30 år för att sedan minska. Men omvänt kan en större mängd ”icke-plats-specifika tillgångar”, dvs. tillgångar som är lätta att ta med sig, förväntas göra det lättare för personer att flytta. Mindre platspecifika tillgångar är pengar eller aktier, flyttbenägna familjemedlemmar samt kvalificerad yrkeskunskap och formell utbildning.

Men det kan också finnas hinder för individens flyttbeslut som är av mer regional karaktär. Den kraftiga obalansen på den svenska bostadsmarknaden försvårar inflyttning till vissa regioner. I hälften av de svenska kommunerna finns ett överskott på bostäder medan en fjärdedel upplever bostadsbrist. Mer än hälften av befolkningen bor i kommuner med bostadsbrist. Bostadsbristen drabbar i första hand de som ska ta sig in på bostadsmarknaden, dvs. ungdomar, studenter, invandrare och inflyttare.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Programberedningen Boendepolitik & Svenska kommunförbundet (2002): *Kommunerna och obalanserna på bostadsmarknaden*, En delrapport från programberedningen Boendepolitik.

### 3.4 Vilka flyttar?

De som flyttar i Norden är ofta unga, högutbildade och ensamstående personer med en mindre stark social anknytning på orten. Sverige och Norge skiljer sig från övriga nordiska länder genom att de arbetsökande oftare har flyttat under de senaste två åren. De studerande är överrepresenterade bland flyttarna i Sverige, Danmark och Finland och flyttarna går i högre grad mot tätbygd än mot glesbygd. Det går inte att urskilja någon kvinnoflykt från glesbygden och skillnaderna mellan könen är överlag små. De som har övervägt att flytta kännetecknats i stor utsträckning av samma egenskaper som de som faktiskt har flyttat. Andelen som övervägt att flytta är större bland dem som inte har sina närmaste vänner och släktingar på den ort där man själv bor. Detta gäller också de som inte har släktingar på hemorten. Andelen som har övervägt att flytta i Sverige varierar från en tredjedel av dem som saknar vänner på sin bostadsort till 8 procent av dem som har alla vänner på sin bostadsort. De med barn är mer orörliga. Studerande är överrepresenterade bland flyttarna.<sup>18</sup>

Förändringar i livssituationen är viktiga för benägenheten att flytta. Att påbörja utbildning är ett av de viktigaste skälen till att flytta. Men också andra förändringar i livssituationen som att bli sammanboende, att skaffa barn eller att ha splittrat ett hushåll gör människor mer benägna att flytta (se tabell 3.4). Att bli arbetslös ökar också flyttbenägenheten. Under 2000 flyttade omkring 8 procent av de arbetslösa männen och fem procent av de arbetslösa kvinnorna i åldrarna 16–64 år över lokal arbetsmarknadsgräns. Detta kan jämföras med 1,7 procent av de sysselsatta i samma åldrar.<sup>19</sup>

En studie av flyttningar under 1989 och 1994 visar att när hänsyn har tagits till en rad individrelaterade variabler, bl.a. hur länge man hade bott i regionen, om man hade partner och barn, om partnern hade arbete och förändringar i livssituationen, så var makroekonomiska regionala variabler av liten betydelse. Den enda regionala variabel som var av genomgående signifikant betydelse var att vara bosatt i en storstadsregion. De som var bosatta i storstäderna var betydligt mindre rörliga än individer som är bosatta i andra delar av landet. Detta förklaras främst av att storstäderna erbjuder betydligt

<sup>18</sup> Nordisk Ministerråd (2002): *Nöjda så in i Norden: Motiv och konsekvenser för de som flyttat och stannat i de nordiska länderna*, Nord 2002:6, København.

<sup>19</sup> Israelsson Torbjörn, Strannefors Tord & Tydén Hans (2003): *Geografisk rörlighet och arbetsgävarbyten*, URA 2003:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.



Tabell 3.4. Faktorer som påverkar flyttbenägenheten.

	Minskar flyttbenägenhet	Ökar flyttbenägenhet
<i>Kön</i>		
<i>Ålder</i>	att vara äldre	att vara yngre
<i>Sociala kopplingar</i>	att ha ett eller flera barn, att vara gift, sammanboende eller att ha en partner med hög inkomst, att ha få eller inga vänner och släktingar på den ort där man bor*	att sakna barn, att vara ogift, ej sammanboende, att ha en partner med låg inkomst, att inte ha sina närmaste vänner och släktingar på den ort där man bor*
<i>Utbildning</i>	att ha förgymnasial utbildning	att ha eftergymnasial utbildning
<i>Etnisk bakgrund</i>	att ha bott i Sverige en längre tid	att vara utlandsfödd, att precis ha immigrerat
<i>Bostad</i>	att bo i eget hus	
<i>Bostadsregion</i>	att bo i storstadsregion	att vara i åldrarna 19-29 år och vara bosatt i regioner med hög inkomstnivå eller få lediga arbetstillfällen jämfört med omgivande regioner
<i>Geografisk bakgrund</i>	att ha bott på orten länge, att endast ha flyttat få gånger tidigare	att ha flyttat nyligen, att ha flyttat många gånger tidigare
<i>Förändringar i livssituationen</i>		att nyligen ha blivit arbetslös, att ha en partner som har blivit arbetslös, att ha flyttat isär nyligen, att vara mellan 30 och 64 år och precis ha flyttat ihop, att ha fått barn, att vara i utbildning men utan att förvärsa- arbete under studierna
<i>Yrke (jämfört med de sysselsatta inom industrin)</i>	att vara lantbrukare eller byggnadsarbetare	att arbeta inom hotell och restaurang eller ospecificerade serviceyrken

*Källa:* Fischer Peter A., Holm Einar, Malmberg Gunnar & Staubhaar Thomas, Why do People Stay? The Insider Advantages Approach: Empirical Evidence from Swedish Labour Markets (Hamburg: Reprint of CEPR-Discussion Paper No. 1952, University of the Bundeswehr Hamburg, 1998).

\* Nordisk Ministerråd (2002): Nöjda så in i Norden: Motiv och konsekvenser för de som flyttat och stannat i de nordiska länderna, Nord 2002:6, København.

*Kommentar:* Tabellen grundar sig på en undersökning av benägenheten för befolkningen i åldrarna 19–64 år att flytta över lokal arbetsmarknadsgräns 1989 och 1994. Variablerna har studerats i logistiska regressionsanalyser och baserar sig på ett urval av alla som flyttat över lokala arbetsmarknader, 2 procent av de svenskfödda stannarna och 20 procent av de utländska stannarna.

fler möjligheter i form av utbildning, arbete, konsumtion, kultur och kommunikationer än andra regioner. Det finns emellertid skillnader mellan olika åldersgrupper. Inkomstläget resp. antalet vakanta platser i hemregionen i förhållande till resten av landet var av signifikant betydelse för flyttbenägenheten i åldrarna 19–29 år men saknade betydelse för de i åldrarna 30–64 år. De yngre är alltså mer känsliga för förhållanden på den lokala arbetsmarknaden när de fattar sina flyttbeslut.<sup>20</sup>

Det finns även andra studier som tyder på att förhållanden på den regionala arbetsmarknaden är av viss betydelse för den geografiska rörligheten. En studie av flyttningar under perioden 1991–1996 visar att en god sysselsättningsutveckling hade en hämmade effekt på utflyttningen av arbetslösa och en sämre sysselsättningsutveckling hade en pådrivande effekt på utflyttningen.<sup>21</sup> Westerlund finner att försämrade förhållanden på arbetsmarknaden leder till en ökad utflyttning av arbetslösa, ett resultat som han inte kan finna för de förvärvsarbetande eller de som står utanför arbetskraften.<sup>22</sup>

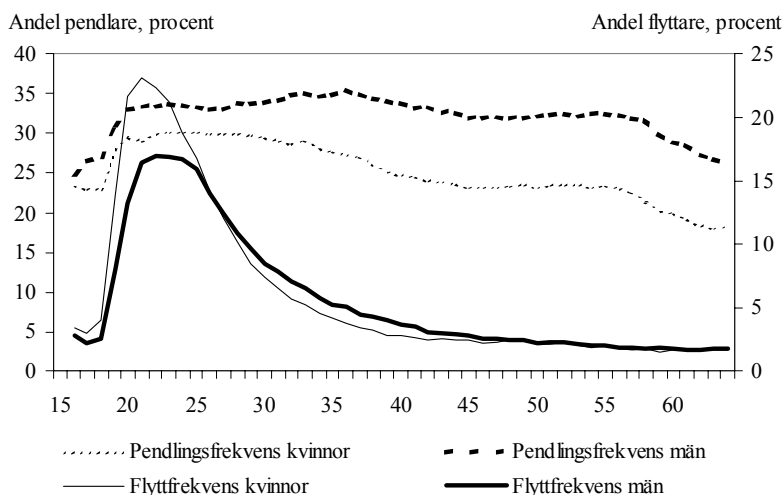
### 3.5 Vilka pendlar?

Pendlings- och flyttfrekvensen skiljer sig åt i några viktiga avseenden. Andelen som pendlar över kommungräns är betydligt högre bland män än bland kvinnor medan andelen som flyttar över kommungräns sammantaget i åldrarna 15–64 år endast är obetydligt högre för kvinnor än för män. Kvinnor flyttar dock i något yngre åldrar än män. Ålderskurvan för pendlare uppvisar dessutom betydligt mindre åldersvisa variationer än densamma för flyttare (se figur 3.2). Majoriteten av flyttarna över kommungräns äger rum i åldrarna mellan 19 och 30 år medan pendling sker mer jämnt över yrkesverksamma åldrar.

<sup>20</sup> Fischer Peter A., Martin Reiner & Straubhaar Thomas (1997): Should I Stay or Should I Go?, I Hamar Tomas, Brochmann Grete, Tamas Kristof & Faist Thomas red., *International Mobility and Development*, Oxford International Publishers Ltd, Oxford.

<sup>21</sup> Johansson Mats & Persson Lars Olof (2000): *Lokala arbetsmarknader i konkurrens: Arbetskraftens rörlighet under 1990-talet*, Rapport 1 från Regionalpolitiska utredningen SOU 2000:36, Stockholm.

<sup>22</sup> Westerlund Olle (1992): *Internal Gross Migration in Sweden. The Effect of Variation in Mobility, Simulu and Regional Labour Market Conditions*, Umeå Economic Studies nr 292, Nationalekonomiska insitutionen, Umeå universitet.



Figur 3.2. Andelen som pendlade respektive flyttade över kommungräns 1999, efter ålder och kön.

*Källa:* Pendlingsfrekvens (andel av de förvärvsarbetande): SCB (1999), Utveckling och flöden på arbetsmarknaden 1999, Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, *Statistiska meddelanden AM 32 SM 0102*, Örebro. Flyttfrekvens (andel av befolkningen 16–64 år): SCB:s statistiska databaser.

Andelen som pendlar över kommungräns av de förvärvsarbetande ökar liksom flyttfrekvensen med utbildningsnivån. År 1999 pendlade 42 procent av de med forskarutbildning, 35 procent av de med eftergymnasial utbildning 3 år eller längre, 32 procent av de med 3-årig gymnasial utbildning och 26 procent av de med enbart treårig gymnasial utbildning över kommungräns. För de med kort för-gymnasial utbildning var andelen endast strax över 20 procent.<sup>23</sup>

Dagpendlingen över kommungräns är mest omfattande i stor-stadsregionerna där kommunerna ofta är små till ytan. Mellan 35 och 45 procent av de förvärvsarbetande pendlar över kommun-gräns. Andel pendlare är naturligt nog lägst på Gotland som utgör en egen kommun samt i en rad ytstora norrlandskommuner. I de lokala arbetsmarknader där pendlingen över kommungräns är som lägst, bl.a. i Kiruna, Åsele, Pajala, Skellefteå och Örnsköldsvik, omfattar den endast mellan fyra och sex procent av befolkningen.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> SCB (1999): Utveckling och flöden på arbetsmarknaden 1999: Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, *Statistiska meddelanden AM 32 SM 0102*, Örebro.

<sup>24</sup> Ibid.

Tabell 3.5. Genomsnittlig pendlingstid och pendlingsavstånd för de i åldrarna 20–64 år, resa till arbete enkel väg

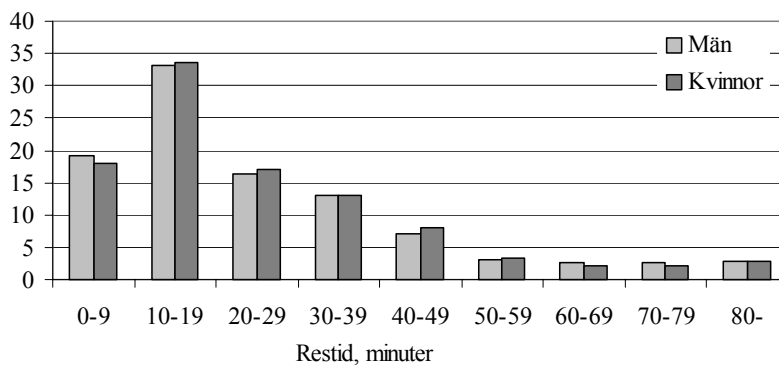
	Genomsnittlig pendlingstid, minuter		Genomsnittligt pendlingsavstånd, km	
	2001	Förändring 1995–2001, minuter	2001	Förändring 1995–2001, kilometer
Kvinnor	24,4	2,5	11,7	1,0
Män	23,9	0,3	16,4	0,2
Totalt	24,1	1,3	14,4	0,6

Källa: RES-vanedatabasen, SCB.

Men pendlingen över kommungräns beskriver endast en dimension av de arbetsresor som verkligen sker. Många, framför allt i storstadsregionerna, korsar flera kommungränser på sin väg till arbetet. Andelen som pendlar över kommungräns säger inte heller något om den tid människor lägger ned på pendling. De i åldrarna 20–64 år hade i genomsnitt 24 minuter om dagen enkel väg till arbetet under 2001 (se tabell 3.5). Pendlingstiden har ökat något sedan 1995 då den i genomsnitt var 23 minuter. Kvinnor och män hade ungefär lika lång restid medan männen hade knappt fem kilometer längre resväg till arbetet än kvinnorna. De i åldrarna 20–64 år reste i genomsnitt ett avstånd på 14 kilometer till arbetet.

Hälften av alla arbetsresor enkel väg var under 2001 kortare än 20 minuter och endast åtta procent var längre än en timme (se figur 3.3). Kvinnor och män skiljde sig inte särskilt mycket åt i pendlingstid men männen pendlade längre sträckor än kvinnorna. Att kvinnor pendlar samma sträcka på längre tid än män beror på att kvinnor oftare än män utnyttjar andra transportslag än bil, bl.a. åker kollektivt, cyklar eller går till fots. Endast 40 procent av de resor som kvinnorna gör sker med bil jämfört med 54 procent av männens resor.

Andel arbetsresor, procent

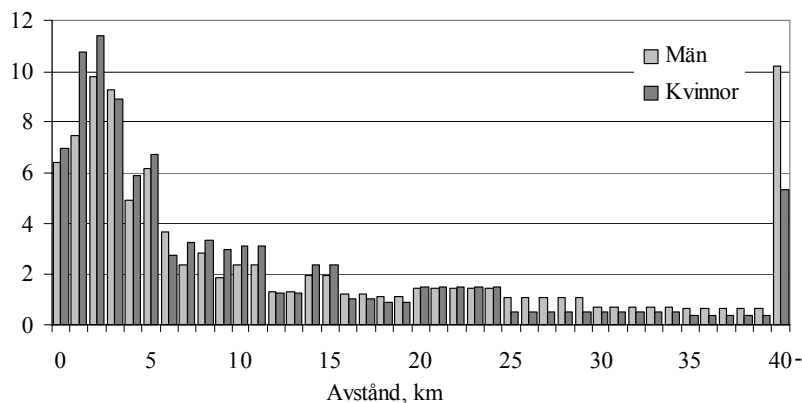


Figur 3.3. Andel enkla arbetsresor i olika tidsintervall gjorda av kvinnor respektive män i åldrarna 20–64 år 2001, procent.

Källa: RES-vanedatabasen, SCB.

Kommentar: Intervallet 60–69 respektive 70–79 är ett genomsnitt av antalet resor i hela tidsintervallet 60–79 minuter.

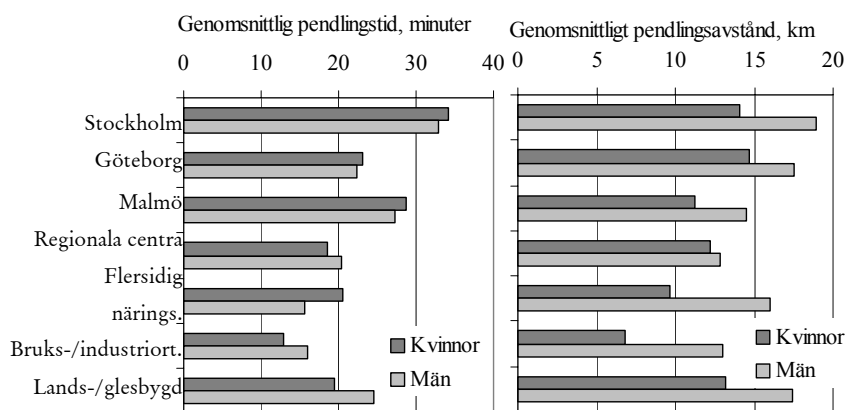
Andel arbetsresor, procent



Figur 3.4. Andel enkla arbetsresor i olika avståndsintervall gjorda av kvinnor respektive män i åldrarna 20–64 år 2001, procent.

Källa: RES-vanedatabasen, SCB.

Kommentar: Intervallen 10–19,9 km är ett genomsnitt av antalet resor i 2-kilometersintervall och 20–39,0 är ett genomsnitt av antalet resor i 5-kilometersintervall.



Figur 3.5. Genomsnittlig pendlingstid och genomsnittligt pendlingsavstånd i olika förvävsregioner 2001.

Källa: RES-vanedatabasen, SCB.

Kommentar: Indelningen av lokala arbetsmarknader i förvävsregioner visas i bilaga 2.

Andelen resor faller relativt snabbt med avståndet. Hälften av de resor som gjordes av män var kortare än 8 kilometer enkel väg 2001 medan hälften av de resor som gjordes av kvinnor var kortare än 6 kilometer. Endast tio procent av männen och fem procent av kvinnornas resor var fyra mil eller längre enkel väg (se figur 3.4).

Skillnaderna i pendlingsavstånd mellan olika grupper i befolkningen speglas i de lokala arbetsmarknadernas storlek och antal. De lokala arbetsmarknaderna varierar bl.a. med kön och utbildning. Sverige kunde år 1970 delas in i 203 lokala arbetsmarknader för kvinnor och 176 för män. År 1994 var samma siffror 124 respektive 95. För de med förgymnasial utbildning var antalet lokala arbetsmarknader år 1994 138 till antalet jämfört med 82 för de med lång eftergymnasial utbildning.<sup>25</sup>

Både pendlingstid och pendlingsavstånd varierar mellan olika förvävsregioner. Den genomsnittliga pendlingstiden är längst i Stockholms och Malmö lokala arbetsmarknad. Även i glesbygd-regionerna är pendlingstiden relativt lång. Den genomsnittliga pendlingstiden är kortast för kvinnor i bruks- och industriorter (se figur 3.5).

<sup>25</sup> Kullenberg Johan & Persson Lars Olof (1997): *Tjänbara räckvidder: Lokala arbetsmarknader i förändring*, Institutet för regionalforskning SIR rapport 101, Östersund.

### 3.6 Regioner i förändring

Befolkningsutvecklingen speglar på olika sätt regioners utvecklingsmöjligheter. Befolkningsunderlaget i en region utgör grunden för både skatteintag och konsumtion och därmed också för det offentliga och kommersiella serviceutbudet. Regioner med låg servicenivå är ofta mindre attraktiva som bostadsorter vilket i sin tur kan förstärka utflyttningen och leda till minskad inflyttning. Utflyttningen kan också leda till ökade kostnader för outhyrda lägenheter och rivning av bostäder.

Under 1970-talet ökade befolkningen i hälften av de svenska lokala arbetsmarknaderna. Under 1980- och 1990-talet blev antalet regioner som upplevde befolkningsminskningar fler för att under 1990-talet omfatta tre fjärdedelar av alla regioner. Samtliga norrlandsregioner upplevde befolkningsminskningar under 1990-talet utom de tre universitets- och högskoleregionerna Luleå, Umeå och Falun-Borlänge. Situationen under 2000-talets första två år utgör inget brott mot denna utveckling (se figur 3.6).

En övergripande trend under de senaste 30 åren är att det sker en ökad polarisering mellan å ena sidan de stora och differentierade lokala arbetsmarknaderna och å andra sidan de många mindre arbetsmarknaderna med smal branschammansättning. Storstadsregionerna har haft positiva flyttnetton under de senaste 30 åren. I regeringens proposition "En politik för tillväxt och livskraft i hela landet" urskiljer man tre typer av regioner har lyckat kombinera en stark sysselsättningstillväxt med en stark ekonomisk tillväxt. Storstadsregionerna har goda förutsättningar för tillväxt, bland annat beroende på sin storlek, sitt differentierade näringsliv, tillgången på välutbildad arbetskraft och riskkapital samt omfattande handelsförbindelser. Gnosjö, Värnamo och Gislavedsregionen ges som exempel på kommuner där liten närmarknad, låg utbildningsnivå och liten tjänstesektor har kompenserats av stark företagskultur och entreprenörsanda, välutvecklade företags- och företagarnätverk samt en lång tradition inom specifika näringsområden. En annan grupp är attraktiva landsbygdsområden där främst boendemiljön är betydelsefull. Som exempel anges områden runt Arvika, Strömstad och Tranås som har upplevt en inflyttning av välutbildad och väl-etablerad arbetskraft som i många fall också varit egna företagare.

Befolkningsförändringarna utgörs dels av en naturlig befolkningsstillväxt som är skillnaden mellan antalet födda och antalet döda, dels av flyttningsnettot som är skillnaden mellan in- och

utflyttning. Under perioden 1997 till 2001 översteg antalet döda antalet födda vilket är exceptionellt för svenska förhållanden. Sverige har inte upplevt någon naturlig folkminskning sedan i början av 1800-talet. Under perioden 1990–1994 hade endast ett fåtal lokala arbetsmarknader födelseunderskott, främst delar av Västernorrland, Härjedalen och flertalet regioner i Bergslagen. Under perioden 1995–1999 var situationen den omvända. Endast ett tjugotal lokala arbetsmarknader hade då födelseöverskott. Dessa regioner var Storstadsregionerna, Linköpingsregionen, regionerna i norra och sydöstra Mälardalen, Luleå, Kiruna, Skellefteå samt Gnosjö, Värnamo och Gislaved i Småland.<sup>26</sup> Denna utveckling förstärktes ytterligare under 2000-talets första år. År 2001 hade endast åtta lokala arbetsmarknadsregioner ett positivt födelseöverskott. Dessa regioner var storstadsregionerna, Umeå, Uppsala, Jönköping, Värnamo och Kiruna.<sup>27</sup>

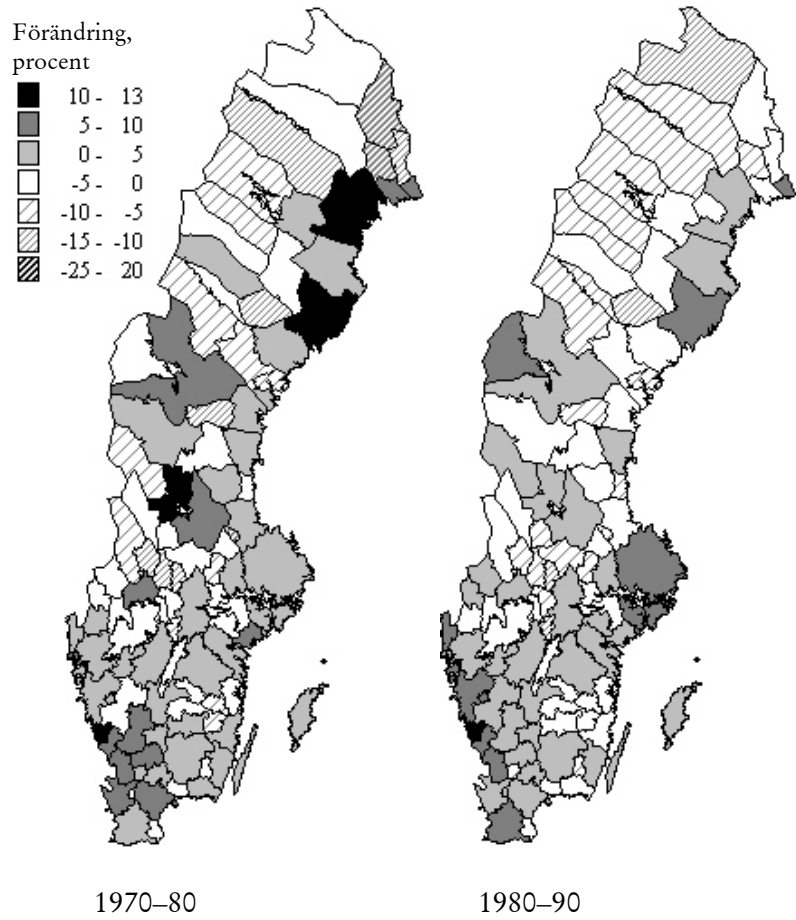
De inrikes och utrikes flyttningarna är av stor betydelse för befolkningsutvecklingen, framför allt i ett kortsiktigt men också i ett längre tidsperspektiv. Ett positivt födelseöverskott är ofta ett resultat av att regioner under en längre tid har haft en hög inflyttning och därmed också en yngre befolkning. Sverige har under det senaste decenniet upplevt flera perioder av befolkningsomflyttningar. I samband med jordbrukets rationalisering och industrins tillväxt under första hälften av 1900-talet ägde en omfattande urbanisering rum. Människor flyttade från landsbygden till städerna. På 1970-talet, i samband med att tillverkningsindustrin började tappa sysselsättningsandelar och kommunikationerna byggdes ut, inleddes en suburbanisering. Allt fler människor flyttade från städerna till förortskommuner. Utflyttningen från städerna riktade sig också i viss utsträckning mot landsbygden delvis som en reaktion mot industrialismens ”påtvungade” boendemönster. Denna utveckling var synlig i stora delar av västvärlden och har benämnts gröna vågen. Men samtidigt minskade rörligheten betydligt både under 1970- och 1980-talet bl.a. i samband med att den offentliga sektorn expanderade och erbjöd möjlighet för människor att stanna kvar i och kring de regionala centra.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> SOU 2000:87 *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*, Slutbetänkande från regionalpolitiska utredningen.

<sup>27</sup> ITPS & NUTEK (2002): *Regionernas tillstånd 2002: En rapport om tillväxtens förutsättningar i svenska regioner*, Östersund.

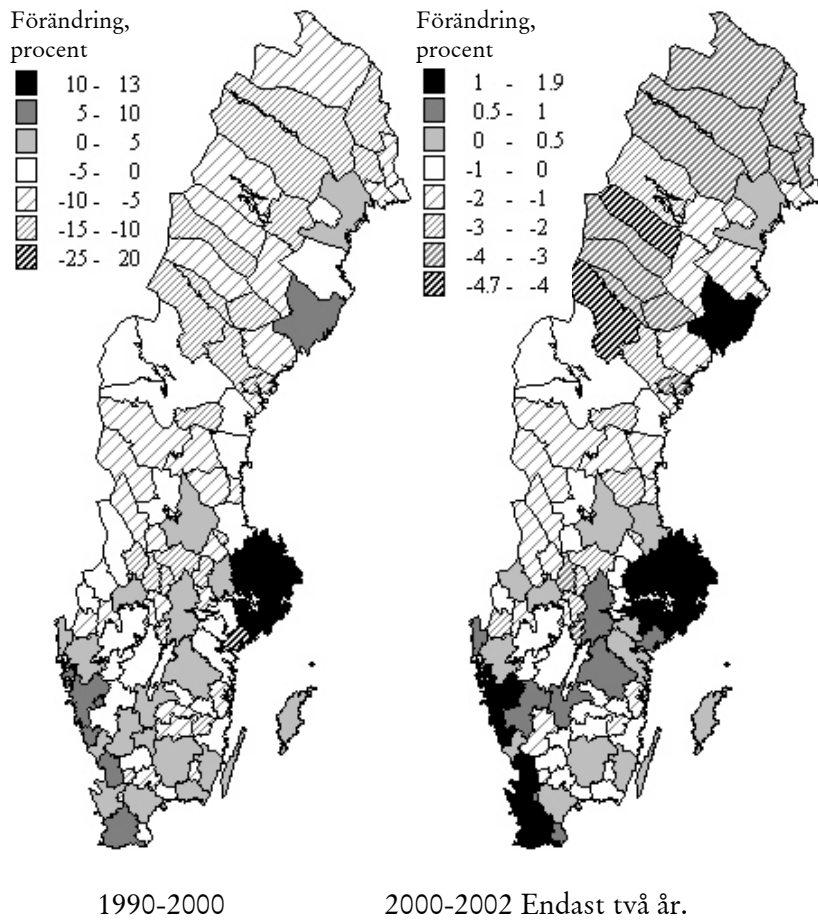
<sup>28</sup> SOU 2000:87 *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*, Slutbetänkande från regionalpolitiska utredningen.





Figur 3.6. Befolkningsförändring på lokal arbetsmarknadsnivå 1970-2002, se fortsättning nästa sida.

Källa: SCB.



Figur 3.6 forts. Befolkningsförändring på lokal arbetsmarknadsnivå 1970–2002.

Under 1990-talet förstärktes inflyttningen till storstadsregionerna. Det var inte längre enbart utflyttningsregionerna i Norrlands inland och Bergslagen, som fick uppleva nettoutflyttningar. Under 1999 hade hälften av högskoleorterna högre utflyttning än inflyttning. Endast ett fåtal av de mindre lokala arbetsmarknaderna hade inflyttningsoverskott, företrädesvis i och omkring storstadsområden.<sup>29</sup>

Sverige står liksom många andra länder inför en period med brist på arbetskraft när allt färre i yrkesverksamma åldrar ska försörja ett ökande antal äldre. Under den närmsta tioårsperioden kommer pensionsavgångarna att vara stora. Framskrivningar av befolkningen visar att andelen som är i åldrarna 65 år eller äldre kommer att öka från 17 procent vid sekelskiftet till 24 procent år 2030. Andelen i yrkesverksamma åldrar, dvs. i åldrarna 20–64 år, kommer att minska från 58 till 53 procent under samma tidsperiod. Detta innebär att ökade kostnader för äldreomsorg kommer att sammanfalla med ett minskande skatteunderlag. Om flyttströmmarna bibehåller samma riktning som under 1980- och 1990-talet så kommer den ojämna utvecklingen mellan landets olika delar att förstärkas ytterligare. Situationen kommer framför allt att förvärras i de mindre och medelstora lokala arbetsmarknaderna. I vissa kommuner kommer andelen i yrkesverksamma åldrar att understiga 40 procent av befolkningen.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> SOU 2000:87 *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*, Slutbetänkande från regionalpolitiska utredningen.

<sup>30</sup> Nygren Ola & Persson Lars Olof (2000): *Befolkningsutvecklingen fram till år 2010 och där efter: Prognoser för Sveriges lokala arbetsmarknader*, Rapport 19 från Regionalpolitiska utredningen SOU 2000:36, Stockholm.

## 4 Arbetsmarknadspolitik och geografisk rörlighet

Det finns två regelverk inom arbetsmarknadspolitiken som direkt berör frågan om arbetsmarknadsrelaterad geografisk rörlighet. Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring innehåller bestämmelser om vilka arbetssökande som har rätt till ersättning vid arbetslöshet. Arbetsmarknadspolitiken omfattar också flyttningsbidrag som ska stimulera till ökad geografisk rörlighet. Flyttningsbidragen regleras i förordning (1999:594) om flyttningsbidrag.

### 4.1 Regler för arbetslöshetsförsäkringen

Att söka arbete aktivt är en förutsättning för att få uppbära arbetslöshetsersättning. I de nya reglerna om arbetslöshetsersättning från februari 2001 förtydligades kraven på det yrkesmässiga och geografiska sökområdet. Arbetsvillkoret för att få en ny period om 300 dagar med rätt till arbetslöshetsersättning ändrades så att deltagande i arbetsmarknadspolitiska program inte längre får inkluderas. Den arbetssökande har nu rätt att under de första 100 ersättningsdagarna begränsa sökområdet både yrkesmässigt och geografiskt. Efter denna period måste sökområdet utvidgas. Tidigare kunde en arbetssökande som tackade nej till lämpligt arbete förlora rätten till ersättning, men denna sanktion utnyttjades sällan. Enligt de nya reglerna sker en gradvis nedtrappning av ersättningen om den arbetssökande tackar nej till ett lämpligt arbete. Första gången sänks ersättningen med 25 procent under 40 dagar, andra gången sänks den med 50 procent i 40 dagar och den tredje gången som den arbetssökande tackar nej under samma period upphör rätten till ersättning.

Motiven till denna förändring var att göra reglerna tydligare och lättare att tillämpa och därmed öka deras legitimitet. Tidigare kunde den som blev anvisad ett arbete och tackade nej bli avstängd från arbetslöshetsersättning i upp till tre månader. Reglerna innebar

att den arbetssökande kunde tvingas dagpendla, veckopendla, flytta, byta yrke eller sänka sin lön. Den höga arbetslösheten och det begränsade utbudet av lediga jobb gjorde det svårt att tillämpa reglerna. Reglerna tillämpades dessutom olika vid olika arbetsförmedlingar vilket skapade rättsosäkerhet. Med de nya reglerna ville man att arbetslösa skulle ges möjligheter att hitta arbete på hemorten inom det område man var utbildad, för att sedan successivt söka arbete på andra orter eller inom andra yrkesområden. Man ville också att konsekvenserna för att tacka nej till arbete skulle förtydligas i ett "kontrakt" mellan den arbetssökande och arbetsförmedlingen, den s.k. handlingsplanen.<sup>1</sup> Handlingsplanen är ett skriftligt dokument, eller kontrakt, som upprättas i samråd mellan handläggare och arbetssökande. Handlingsplanen ska ge vägledning om vad som är att betrakta som lämpligt arbete. Den ska också tydliggöra vilka geografiska sökområden som är möjliga utifrån individens förutsättningar.<sup>2</sup>

Regeln om vidgat sökområde är begränsad till att gälla arbete som ur den enskildes perspektiv bedöms vara tillgängligt och lämpligt. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) gör i sina föreskrifter en tolkning av vad regeln om ett lämpligt arbete innebär.<sup>3</sup> Tillgängligheten och lämpligheten bedöms utifrån en rad personliga förutsättningar såsom utbildning och yrkesvana, kompetens, medicinska skäl, lokal bundenhet, befintliga kommunikationer, delpension och en rad andra kriterier. Individen ska t.ex. inte behöva ta arbeten som innebär onödig yrkesväxling, som är olämpligt ur medicinskt hänseende eller där arbetsinkomsten understiger den fastställda dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen med mer än 10 procent.

Enligt föreskrifterna kan vissa personer betraktas som *lokalt bundna* och därmed begränsade till att ta arbete inom ortens naturliga arbetsområde. Den enskilde kan vara lokalt bunden av familjeskäl, på grund av bisyssla eller kommunalt uppdrag eller på grund av sysslor förknippade med jordbruksverksamhet. Familjeskälen kan avse makens arbetsförhållanden samt att barn eller annan medlem i hushållsgemenskapen är beroende av den sökandes tillsyn och stöd. När barn kommit upp i en viss ålder då de inte behöver kontinuerlig tillsyn bör den ena föräldern kunna ta arbete på annan

<sup>1</sup> DS 1999:58 Kontrakt för arbete: Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen.

<sup>2</sup> Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 2001:11) om individuella handlingsplaner.

<sup>3</sup> Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 2001: 10) om lämpligt arbete enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ; beslutade den 26 januari 2001.

ort. Den bortavarande föräldern bör kunna besöka hemmet varje vecka om det inte gäller kortvarig anställning.

De befintliga kommunikationerna är också av betydelse för om ett arbete ska anses vara lämpligt. En förutsättning för att ett arbete ska anses vara lämpligt är att den sökande kan resa mellan arbetsplatsen och bostaden på ett tillfredsställande sätt, inom en rimlig tid och till en skälig kostnad. Om kommunikationsfrågan inte kan lösas ska möjligheterna för den sökande att få en bostad på arbetsorten undersökas. Den dagliga bortovaron från hemmet ska för en sökande utan minderåriga barn inte överstiga tolv timmar och kostnaden för arbetsresor ska stå i rimlig proportion till den erbjudna tjänsten.

Arbetet kan vidare inte anses som lämpligt om inte bostadsfrågan är löst. Om kostnader på grund av dubbel bosättning uppstår och medför att lönen inte längre framstår som skälig, ska arbetet inte anses som lämpligt.<sup>4</sup>

## 4.2 Historisk översikt över flyttstöden<sup>5</sup>

Flyttningsbidragen har en lång historia inom den svenska arbetsmarknadspolitiken. År 1913 infördes statsbidrag för resor till förväntad anställning på annan ort. Ett krav för att få detta bidrag var att bidragstagaren var medellös vilket gav stödet karaktären av fattigvård. 1939 togs detta krav bort. Utöver ersättning för resor till förväntad anställning eller för resa i samband med tillträde av anställning har det också funnits bidrag som ersätter fördyrade levnadsomkostnader i samband med en flytt samt som ersätter faktiska flyttkostnader.

Ersättning för fördyrade levnadsomkostnader i samband med flytt har bl.a. omfattat ersättning för kostnader för att ha hushåll på två orter för dem som inte omedelbart kunde anskaffa familjebostad på orten. Familjebidraget som infördes 1958 täckte de direkta kostnaderna för dubbelt boende genom hyresbidrag, bidrag för maka eller husföreståndarinna och barntillägg. Familjebidraget löpte ett år efter flyttningen men minskade med en fjärdedel per

<sup>4</sup> Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 2001: 10) om lämpligt arbete enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring; beslutade den 26 januari 2001.

<sup>5</sup> Beskrivningen av flyttstödens utformning över tiden i detta avsnitt baserar sig om inget annat sägs på Olli Åsa (1996): *Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium*, Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA), Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

tremånadsperiod. 1968 döptes familjebidraget om till bortavistelsebidrag och gavs då endast till dem som hade för avsikt att flytta permanent. Bidraget togs bort 1977.

1959 infördes starthjälp som riktade sig mot heltidsarbetslösa som hade för avsikt att flytta till en ny ort. Bidraget avsåg att täcka kostnader som uppstod i början av flytten. Beloppet har varierat beroende på om mottagaren flyttar med eller utan familj. Bidraget var skattpliktigt till 1982. År 1987 förändrades reglerna för starthjälp. Reglerna kom då att omfatta endast sökande med kvalificerad yrkesutbildning som erbjöds arbete i detta yrke på en stödberättigad ort under förutsättning att sådan arbetskraft saknades på orten. Starthjälp betalades endast ut till dem som flyttade till orter utanför Stockholm, Göteborg och Malmö och arbetade i yrken där det rådde överskottsefterfrågan på arbetskraft. Restriktiviteten i de nya reglerna innebar i praktiken att starthjälpbidraget avskaffades. I propositionen 1994/95:25 förslogs en regeländring eftersom regeringen ansåg att det var angeläget att den geografiska rörligheten ökade. Detta skulle också innebära att arbetsförmedlingarna kunde ställa högre krav på de arbetssökande att ta en annan anställning även på annan ort. 1995 återinfördes starthjälpen.<sup>6</sup>

Flyttningsbidragen har under vissa perioder riktat sig mot specifika geografiska områden, främst mot Norrlandsområden. År 1962 infördes ett utrustningsbidrag som riktade sig mot arbetslösa i Norrbottens län och 1965 startades en försöksverksamhet med inlösen av egnahemsfastigheter i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län. Reglerna gjorde det möjligt för arbetssökande att avyttra sin bostad även i områden där det inte fanns någon efterfrågan. År 1968 utökades inlösenverksamheten till att omfatta inlösen av bostadsrätter även i andra län än i norrlandslänen om synnerliga skäl fanns och 1971 blev inlösen av egnahem en permanent åtgärd. 1986 infördes ersättning för två resor till hemorten i månaden för byggnadsarbetare bosatta i Gotlands, Värmlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län.

Andra bidrag har haft karaktären av tillfälliga krisåtgärder. År 1983 infördes traktamente vid dubbel bosättning för arbetstagare som haft sin arbetsplats i Gällivare eller Kiruna kommun och mellan den 1 juli 1985 och den sista december 1986 lämnades traktamente för dubbel bosättning och bidrag till merkostnader för

<sup>6</sup> Riksrevisionsverket (2001): *Arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet*, Effektivitetsrevisionen RRV 2001:20, Stockholm.

dagliga arbetsresor som inte är skattepliktiga till arbetstagare som är inskrivna vid en särskilt inrättad arbetsförmedling i Uddevalla. Denna regel kom till för att mildra effekterna av nedläggningen av Volvo Uddevallaverken 1984.

Flyttningsbidragen har också riktat sig mot olika grupper. År 1966 infördes en rad förutsättningar för att få flyttningsbidrag som till stor del motsvarar dagens regler. Flyttningsbidragen riktade sig inte bara mot dem som är arbetslösa utan också mot dem som löpte risk att bli arbetslösa. För att få flyttningsbidrag skulle personerna vidare inte antas kunna få arbete i eller i närheten av hemorten och de skulle söka arbete på annan ort genom den offentliga arbetsförmedlingen. Rörlighet mellan arbetsplatser inom samma företag utgjorde inte någon grund för att få flyttningsbidrag och personer som inte tidigare haft fast anställning skulle inte beviljas flyttningsbidrag om det inte fanns synnerliga skäl för detta.

År 1972 bestämdes att respensning och utrustningsbidrag kunde utgå till dem som flyttade för att genomgå arbetsmarknadsutbildning om man kan anta att den som genomgick utbildningen kunde få arbete på den nya orten efter utbildningens slut, 1977 kunde även de som tog tillfällig anställning få flyttningsbidrag och 1978 kunde anställda i företag som varslat om uppsägning få flyttningsbidrag. År 1984 infördes medflyttandebidrag till make eller maka som betalades ut under högst tolv månader. Extra bidrag för medflyttande återinfördes inte tillsammans med starthjälpen 1995. År 1981 infördes regler om att den som genomgått eller hade avslutat utbildning på högst gymnasienivå och som fick praktik eller ferieanställning i annan ort än hemorten var berättigad till flyttningsbidrag.

Andra former av bidrag som har utgått är statsbidrag till traktement vid dubbel bosättning, ett bidrag som togs bort 1987. Pendlingsstöd infördes 1995 och kunde ges till den som genom arbetsförmedlingen fått en anställning på en ort utanför normalt pendlingsavstånd.

### 4.3 Flyttningsbidragens nuvarande utformning

Flyttningsbidragen regleras i förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag och omfattar tre bidragsformer:

1. respensning som omfattar ersättning för sökande- och tillträdesresa samt bidrag för flytt av den arbetslöses bohag (ersättning för bohagstransport),



2. starthjälp samt
3. pendlingsbidrag som omfattar dag- och veckopendling.

Bidragen avser flyttningar som sker av arbetsmarknadspolitiska skäl och ska underlätta för människor att ta arbete på en annan ort.<sup>7</sup> En generell regel som infördes 1999 var att de sökande måste ha fyllt 25 år för att beviljas flyttningsbidrag. Flyttbidrag får dock beviljas till sökande över 20 år eller som har genomgått treårig gymnasieskola om särskilda skäl finns. AMS och länsarbetsnämnderna har föreskriftsrätt att tolka vad som skall avses med särskilda skäl för att bevilja bidrag till sökande yngre än 25 år. Enligt AMS allmänna råd är ett särskilt skäl för att bevilja flyttningsbidrag till någon under 25 år att den unge riskerar att bli långtidsarbetslös eller har svårt att få arbete på hemorten efter att ha varit sysselsatt i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.<sup>8</sup>

Flyttningsbidrag får inte lämnas om flyttningen avser ett byte av arbetsplats inom samma företag. Risk för arbetskonflikt betraktas inte som risk för arbetslöshet.

Bidragen skall sökas före resan, flyttningen eller anställningens tillträdande. Men ansökan kan göras därefter om det finns synnerliga skäl till detta.

## Respenning

Respenning får ges till den som är eller riskerar att bli arbetslös, som söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen och som inte bedöms kunna få arbete i eller nära hemorten.

Respenning får också lämnas till den som har kvalificerad yrkesutbildning och som har fått anställning i yrket vid ett stödberättigat företag i en ort inom ett stödområde som avses i förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd, om arbetskraft med sådan utbildning inte finns att få tag i på orten. Stödet kan också lämnas till någon som har fått anställning på annan ort om flyttningen förbättrar möjligheterna för någon annan arbetsökande som har svårt att byta bostadsort att få arbete inom stödområdet.

---

<sup>7</sup> I förordningen om flyttningsbidrag (1999:594) används begreppet flyttningar även om sökande- och tillträdesresor samt pendling.

<sup>8</sup> Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd för tillämpningen av förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag 1, 1a§§.

Respenning kan beviljas i anslutning till sökanderesa, dvs. i form av ersättning för resa och logi i samband med anställningsintervjuer på annan ort. Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd om tillämpningen av förordningen om flyttningsbidrag säger att ersättning för sökanderesa kan beviljas när det gäller resa till ort inom Sverige även om arbetet finns utanför Sverige. Om det gäller resa till ett rekryteringsföretag så får respennning endast beviljas om det är rekryteringsföretaget själv som ska anställa eller om företaget får i uppdrag att rekrytera för en annan arbetsgivares räkning till en bestämd tjänst. Ersättning för sökanderesa skall inte utgå för resa till test eller kurs som krävs för att söka en viss tjänst eller anställning.

Sökanderesa är ofta det första i en rad av flyttningsbidrag som den sökande får. Om anställningsintervjun leder till anställning kan den arbetssökande få ersättning för resa samt transport av möbler och andra personliga tillhörigheter till den nya orten. Ersättning för bohagstransport får lämnas till den som har fått en anställning som beräknas vara minst sex månader och som också har fått bostad i den orten eller i dess närhet. Ersättningen för bohagstransport är avsedd att täcka den faktiska kostnaden för flytten.

Ansökan om respennning skall göras före resan eller flyttningen. Den kan dock göras efter om det finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan vara att förmedlingen inte informerades om när ansökan skulle lämnas i samband med att flyttning diskuterades.<sup>9</sup>

## Starthjälp

Starthjälp är ett kontant bidrag som kan ges till arbetslösa som inte bedöms kunna få arbete i eller nära hemorten och som genom arbetsförmedlingen eller på egen hand fått arbete på annan ort dit det inte är möjligt att resa dagligen från hemorten. Bidraget betalas ut i samband med att den arbetssökande flyttar till arbete på annan ort som inte är möjligt att pendla till dagligen. Starthjälpen är för närvarande 11 000 kronor. Till skillnad från respennningen får start-hjälp inte betalas ut till dem med anställning även om de riskerar att bli arbetslösa.

Anställningen måste vara minst sex månader och får inte avse den första anställningen efter utbildning. Denna regel gäller också

---

<sup>9</sup> Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd för tillämpningen av förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag 6 §.

pendlingsstödet. Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd säger att starthjälp och pendlingsstöd får förutom efter arbetsmarknadsutbildning ges direkt efter "Kunskapslyftet" eller vuxenutbildningar vid Komvux, folkbildningen (såsom folkhögskola) eller kortare eftergymnasiala yrkesutbildningar. Sökande som efter avslutad utbildning varit inskriven vid arbetsförmedlingen och trots aktivt arbetssökande blivit långtidsarbetslös bör dock enligt Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd kunna beviljas starthjälp respektive pendlingsstöd.<sup>10</sup>

Starthjälp lämnas inte om arbetstagaren har rätt till traktamente från arbetsgivaren eller om arbetstagen får pendlingsstöd för veckopendling.

Om en anställd som fått starthjälp vållar anställningens slut och återgår i arbetslöshet inom sex månader, blir denne återbetalningskyldig med det belopp som motsvarar kvarstående anställningstid upp till sex månader. Starthjälp får endast betalas ut en gång under en tvåårsperiod. Ansökan skall göras innan anställningen tillträds.

## Pendlingsstöd

Om den arbetssökande har längre resväg än vad som betraktas som normalt pendlingsavstånd kan pendlingsstöd för dag- eller veckopendling beviljas. Veckopendling infördes på prov under 2002 och får endast lämnas för resor som görs till och med den 31 december 2003. Pendlingsstöd kan beviljas till den som är arbetslös och som sökt arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen, den som inte bedöms kunna få arbete i eller nära hemorten och som genom arbetsförmedlingen eller på egen hand fått anställning på en ort som ligger utanför normalt pendlingsavstånd från arbetstagarens hemort.

Stöd för veckopendling får endast lämnas till den som bor på en ort där arbetslösheten inom yrket är hög och som har fått arbete i en region där det finns brist på arbetskraft i yrket. Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter om handläggning av flyttningsbidrag säger att en arbetsförmedling som avser lämna ersättning för veckopendling skall kontakta arbetsförmedlingen på

---

<sup>10</sup> Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd för tillämpningen av förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag.

anställningsorten för att förvissa sig om att det råder brist på arbetskraft i det yrke som den sökande har.<sup>11</sup>

Pendlingsstödet lämnas inte om anställningen beräknas vara kortare tid än sex månader i fråga om dagpendling eller tre månader i fråga om veckopendling eller om anställningen är arbetstagarens första efter avslutad utbildning av annat slag än arbetsmarknadsutbildning och några andra former av vuxenutbildning.

Pendlingsstöd för dagpendling får lämnas högst sex månader och endast en gång för varje arbetssökande under en tvåårsperiod. Stöd för veckopendling får lämnas under sammanlagt högst sex månader under en tvåårsperiod. Pendlingsbeloppet kan som högst uppgå till 1 200 kronor i månaden och lämnas endast för den del som överstiger kostnad som arbetstagaren skulle ha haft för pendling inom ett normalt pendlingsavstånd.

Ansökan om pendlingsstöd ska göras innan anställningen tillträds om det inte finns synnerliga skäl.

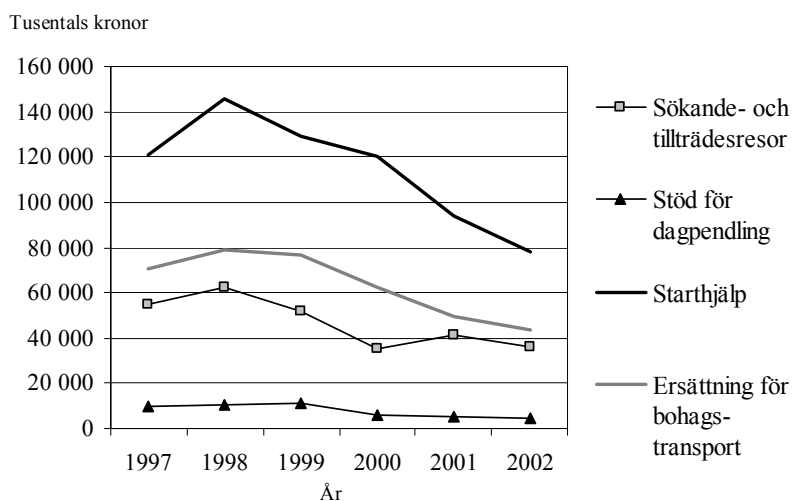
#### 4.4 Statens kostnader för flyttningsbidragen

Statens utgifter för flyttningsbidragen har i det närmsta halverats under de fyra senaste åren, från 308 miljoner kronor 1998 till 163 miljoner år 2002. Kostnaden är avsevärt lägre än i mitten på 1980-talet då flyttstöden kostade omkring 400 miljoner eller närmare 700 miljoner i 2002 års priser.<sup>12</sup>

Starthjälpen är den största utgiftsposten (se figur 4.1 och figur 4.2). Under senare hälften av 1990-talet kostade starthjälpen över 120 miljoner årligen. År 2002 hade utgifterna minskat till drygt 78 miljoner kronor. Ersättning för bohagstransport kostade i genomsnitt 65 miljoner per år mellan 1997 och 1999. 2002 hade även denna utgiftspost minskat till 44 miljoner. De båda pendlingsstöden kostade tillsammans lite mer än sex miljoner år 2002. Stödet för dagpendling har minskat från 10 miljoner 1997 till 4,4 miljoner 2002. Nedgången i utgifterna för flyttningsbidragen under den senaste femårsperioden, kan endast till viss del förklaras av att antalet i öppen arbetslöshet och i program har minskat.

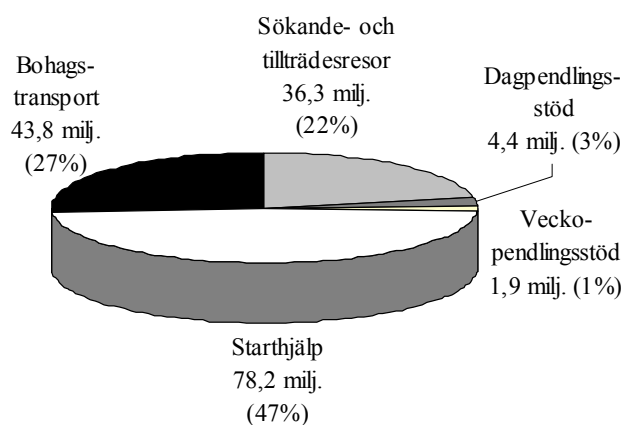
<sup>11</sup> Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2002:5) om handläggningen av ärenden om flyttningsbidrag.

<sup>12</sup> Olli Åsa (1996): *Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium*, Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA), Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.



Figur 4.1. Arbetsmarknadsverkets utgifter för flyttningsbidragen 1997–2002.

Källa: AMS.



Figur 4.2. Utgifter för flyttningsbidrag fördelade på olika bidragsformer under 2002.

Källa: AMS.

## 5 Styrningen av Arbetsmarknadsverkets arbete med geografisk rörlighet

### 5.1 Regeringens styrning av Arbetsmarknadsverket

Riksdag och regering styr de statliga myndigheterna genom resultatstyrning. Detta innebär att riksdag och regering bestämmer mål och inriktning medan de statliga myndigheterna har en relativt stor frihet att utforma verksamheten för att nå målen. Genom återrapportering ska myndigheterna ge riksdag och regering möjlighet att se huruvida målen uppfylls samt ge ett bra och relevant beslutsunderlag.

Utgångspunkten för Arbetsmarknadsverkets (AMV) verksamhet är de effekt- och verksamhetsmål och de regeringsuppdrag som regeringen fastställer inom ramen för budgetprocessen. Målet för politikområdet arbetsmarknadspolitiken anges i budgetpropositionen (prop. 2001/02:1) som ”en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt”. Riksdagens revisorer har pekat på att detta övergripande mål är något som arbetsmarknadspolitiken endast delvis har möjlighet att påverka. Den aktiva arbetsmarknadspolitiken kan framför allt påverka arbetsmarknadens funktionssätt. Arbetsmarknadspolitiken brukar här tillskrivas en roll i att förbättra anpassning och rörlighet på arbetsmarknaden genom rörlighetsstimulerande åtgärder i form av förmedlingsservice, arbetsmarknadsutbildning och stimulanser för geografisk rörlighet.<sup>1</sup>

Regleringsbrevets verksamhetsmål är mer preciserade och har en direkt styrning på AMV:s verksamhet. I Regleringsbrevet för budgetåret 2003 avseende Arbetsmarknadsverket preciseras följande fem verksamhetsgrenar med tillhörande mål:

---

<sup>1</sup> Riksdagens revisorer (2002): *Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna*, Rapport 2002/03:2.

- 1) Matchning på arbetsmarknaden
- 2) Kompetenshöjande insatser
- 3) Stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden
- 4) Tillsyn och kontroll av arbetslöshetsförsäkringen samt
- 5) Avgiftsfinansierad verksamhet, arbetslivstjänster m.m.

Frågan om geografisk rörlighet är framför allt knuten till verksamhetsgrenen "Matchning på arbetsmarknaden". Verksamhetsgrenen har två mål. Det ena målet är en effektiv matchning mellan vakanser och arbetssökande på arbetsförmedlingen. Arbetsgivare som anmäler lediga platser till arbetsförmedlingen skall få tillräckligt med sökande för att kunna anställa personal inom rimlig tid. Arbetsförmedlingarna ska snabbt och med god kvalitet förmedla arbetssökande till lediga platser.

Det andra målet under verksamhetsgrenen "Matchning på arbetsmarknaden" är att *arbetslöshetstiderna ska kortas genom en effektiv sökprocess. En väl fungerande sök- och matchningsprocess i kombination med programverksamheten skall medverka till att minska arbetslösheten och deltidsarbetslösheten samt öka sysselsättningen.*

De mål som finns i 2003 års regleringsbrev berör alltså endast den geografiska rörligheten indirekt. Detta innebär att regeringen överlåter frågan om att utforma arbetet med geografisk rörlighet åt AMV, om än med en viss uppföljning av hur detta arbete bedrivs. Regleringsbrevet innehåller återrapporteringskrav som behandlar arbetet med geografisk rörlighet mer specifikt, framför allt i samband med frågan om vidgat geografiskt sökområde efter 100 ersättningsdagar. Återrapporteringskraven omfattar bl.a. att ta fram indikatorer för hur den yrkesmässiga och geografiska sökradien ser ut före och efter 100 ersättningsdagar. Regleringsbrevet innehåller också krav på redovisning av AMS framtagna indikatorer för hur den interlokala platsförmedlingen fungerar under målet om att arbetsgivare ska få tillräckligt med sökande för att kunna anställa personal enligt sina önskemål. Det finns också ett återrapporteringskrav som avser flyttbidragen. Uppdraget avser att analysera hur veckopendlingsstödet tillämpas samt vilka effekter detta har haft på den geografiska rörligheten.

## 5.2 Mål och policyarbete inom Arbetsmarknadsverket

### AMS styrning av länsarbetsnämnderna

I AMS riktlinjer för länsarbetsnämndernas verksamhet år 2003 nämns geografisk rörlighet under rubriken "Handlingsplaner". Riktlinjerna säger att "Handlingsplanens mål skall vara arbete för den sökande och den skall medverka till att förbättra den enskildes sökintensitet och förutsättningar att få arbete. En ökad yrkesmässig och geografisk rörlighet är av central betydelse för en förbättrad matchning på arbetsmarknaden". Någon precisering av hur arbetet med geografisk rörlighet ska bedrivas ges inte.

AMV bryter ned målen i regleringsbrevet till resultatmål och delmål på central, regional och lokal nivå. AMS har preciserat målet om en *effektiv matchning mellan vakanser och arbetsökande på arbetsförmedlingen* genom att uppge att 80 procent av arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande för att kunna anställa inom rimlig tid.<sup>2</sup> Målet om 80 procent fördelas mellan olika länsarbetsnämnder med differentierade målnivåer. Län som hade lägre resultat 2002 ska uppvisa större resultatförbättring. Länsarbetsnämnderna preciserar i sin tur målnivåer för de olika arbetsförmedlingskontoren.

AMS arbetsgivarundersökning visar att måluppfyllelsen i riket är god vad gäller andel av arbetsgivarna som har fått tillräckligt med sökande för att kunna anställa inom rimlig tid. Under 2002 uppgick andelen företag som upp gav att de hade fått tillräckligt med sökande till 82 procent.<sup>3</sup> Måluppfyllelsen har ökat kontinuerligt över de två senaste åren. Under första halvåret 2001 var andelen företag som uppgett att de hade fått tillräckligt med sökande omkring 75 procent. Målet har en koppling till arbetet med geografisk rörlighet. En förutsättning för att arbetsgivarna ska få tillräckligt med sökande är att de arbetssökande är rörliga i olika avseenden. Den höga och ökande andelen arbetsgivare som har fått tillräckligt med sökande skulle kunna tolkas som att den geografiska rörligheten inte utgör något betydande problem. Måluppfyllelsen har snarare ökat i takt med att antalet beviljade flyttbidrag har minskat. Men andelen företag som har fått tillräckligt med sökande varierar fortfarande betydligt mellan olika regioner och yrkesgrup-

<sup>2</sup> AMS (2002): Riktlinjer för länsarbetsnämndernas verksamhet år 2003. Inlagt 2003-01-09. Riktlinjerna beslutades i AMS styrelse den 20 december 2002.

<sup>3</sup> AMS (2003): Årsredovisning 2002, Stockholm.



per och målet påverkar också av andra faktorer, bl.a. hur stor tillgången på arbets sökande är i förhållande till de lediga platserna.<sup>4</sup>

Under målet att arbetslöshetstiderna ska kortas genom en effektiv sökprocess har AMS ett verksamhetsmål om att andelen som uppger att de har en handlingsplan ska uppgå till minst 75 procent. Andelen med handlingsplan i sökandeundersökningen var 67 procent i genomsnitt under 2002.<sup>5</sup> Även detta mål har relevans för arbetet med geografisk rörlighet eftersom handlingsplanen ska ligga till grund för planeringen av den arbetssökandes aktiviteter och därmed också för arbetet med geografisk rörlighet. Målet i sig säger dock ingenting om hur arbetet med geografisk rörlighet bedrivs eller i vilken utsträckning handlingsplanerna stödjer kraven om vidgat yrkesmässigt och geografiskt sök område efter 100 ersättningsdagar.

### Länsarbetsnämndernas styrning av arbetsförmedlingarna

En genomgång av länsarbetsnämndernas verksamhetsplaner för 2003 visar att endast ett fåtal av länen hade någon form av policy för arbetet med geografisk rörlighet.<sup>6</sup> När geografisk rörlighet nämns handlar det främst om att återge AMS formulering i anslutning till målet om att andelen med handlingsplan ska uppgå till 75 procent där geografisk rörlighet sägs vara av central betydelse för att uppnå en förbättrad matchning, eller att nämna att en effektiv matchning kräver geografisk och yrkesmässig rörlighet.

Ett fåtal län både prioriterade arbetet med geografisk och yrkesmässig rörlighet och gav konkreta riktlinjer för detta arbete i sina verksamhetsplaner. Uppsala län har som effektmål att minska en rad obalanser som man har identifierat på arbetsmarkanden genom att öka den geografiska och yrkesmässiga rörligheten samt genom att stimulera arbetskraft inom bristområden att söka sig till länet. Konkreta strategier för detta arbete är att informera de arbets sökande om arbetsmarknadsläget och tydliggöra villkoren för att få arbetslöshetsersättning, ge bra vägledning för att motivera sökande

<sup>4</sup> Arbetsgivareundersökningen kvartal 4 år 2002, Tabell 2. Har företaget fått tillräckligt med sökande? Publicerad i Vis.

<sup>5</sup> AMS (2003): Årsredovisning 2002, Stockholm.

<sup>6</sup> Utredningen har tagit del av de verksamhetsplaner som fanns publicerade på Våra informationssidor (VIS), dvs. AMV: s intranät, under mars 2003. Verksamhetsplaner saknades för Kalmar och Västerbottens län. För Dalarnas län fanns endast verksamhetsplan för 2002 och för Gotlands län fanns verksamhetsplan översikt 2003 och programprioriteringar 2003.

som behöver byta yrke, överbrygga könsmässiga skillnader i yrkesval, förbättra handlingsplanerna och att visa länets behov av arbetskraft för arbetssökande utanför länet. I Örebro läns verksamhetsplan sägs att arbetsförmedlingarna ska ställa tydliga krav på sökintensiteten och den geografiska och yrkesmässiga rörligheten. Man vill också realisera kraven på aktiv matchning genom anvisningar, även interlokala sådana, och uppföljning av lediga platser. Vid behov ska man erbjuda flyttbidrag och utbildningsinsatser.

En förklaring till att merparten av länen inte har någon policy för arbetet med geografisk rörlighet är sannolikt att geografisk rörlighet inte har lyfts fram som en prioriterad fråga varken från regeringens eller från AMS sida. En annan förklaring kan vara att målen om geografisk rörlighet ofta står i konflikt med andra regionala och lokala intressen som länsarbetsnämnden möter i sin verksamhet. Enskilda kommuner har ofta ett intresse av att bibehålla en stabil befolkning vilket kan stå i motsats till behovet av en flexibel arbetsmarknad med hög geografisk rörlighet. Denna målkonflikt lyfts också fram i Riksdagens revisorers utvärdering av hur AMS och Länsarbetsnämnderna styrs.<sup>7</sup>

De fyra länsarbetsnämnder som utredningen besökte saknade en policy för arbetet med geografisk rörlighet riktad gentemot regioner utanför det egna länet.<sup>8</sup> I några län fanns en policy för arbetet med geografisk rörlighet inom länet men i andra saknades även detta. Vad som fanns i vissa fall var riktlinjer för hur man skulle arbeta med flyttningsbidrag riktat mot deras respektive nordiska grannländer. I Skåne hade man t.ex. som policy att bevilja flyttningsbidrag fram till nationsgränsen mellan Sverige och Danmark.

De representanter från länsarbetsnämnderna som utredningen träffade var inte odelat positiva till geografisk rörlighet. Man menade att geografisk rörlighet kan vara positivt ur ett individperspektiv men att rörlighet också ofta har negativa effekter ur ett regionalpolitiskt perspektiv. I Norrlandsläna framhölls att en alltför stor utflyttning bidrar till att utarma offentlig och kommersiell service. Man konstaterade också att utflyttningen minskar möjligheterna att upprätthålla en differentierad arbetsmarknad. I Norrbotten vill man vända flyttströmmarna och stimulera inflyttning, både till Norrland från övriga Sverige och från kusten till in-

<sup>7</sup> Riksdagens revisorer (2002): *Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna*, Rapport 2002/03:2.

<sup>8</sup> Utredningen besökte Norrbottens, Jämtlands, Skåne och Stockholms länsarbetsnämnder.

landet. En länsarbetsnämnd ifrågasatte om de överhuvudtaget borde bevilja flyttstöd till Stockholm eftersom flyttströmmarna redan är betydande och flyttningsbidragen varken verkar göra från eller till i människors flyttbeslut; människor flyttar från Norrland även utan flyttningsbidrag. Ett sätt att stävja akademikerflykten har varit att inte bevilja flyttningsbidrag för högutbildade om inte risken för långtidsarbetslöshet har varit överhängande. En annan synpunkt var att den nya regeln om begränsat sökområde under de första 100 ersättningsdagarna är bra eftersom de arbetssökande då kan förväntas bli mer uthålliga i att söka jobb på orten.

Synen på geografisk rörlighet rymmer flera perspektiv. Diskussionen vid de norrländska länsarbetsnämnderna pendlade mellan argument mot ökad geografisk rörlighet, som ”vi vill hellre att folk stannar”, och argument för ”det är bra att Norrlänningarna med flyttstöden kan utvidga sin arbetsmarknad och vara med och konkurrera om jobben där de finns”.

I storstadslänen är frågan mindre konfliktfylld och man framhåller att det är viktigt att stimulera de arbetslösa att flytta till andra delar av landet. Men även där finns regionala överväganden om att de som flyttar i dag kan komma att behövas när konjunkturen vänder.

För att arbetet med geografisk rörlighet ska få högre prioritet krävs att AMV får mål att arbeta mot. Det övergripande målet bör inte vara att sätta en nivå för rörligheten, t.ex. i form av ett visst antal beviljade flyttningsbidrag. Målet bör i stället handla om vad som kan uppnås genom att de arbetssökandes geografiska rörlighet stimuleras, framför allt beträffande minskade regionala obalanser i utbud och efterfrågan på arbetskraft (se utredningens förslag till mål i kapitel 9). Men för att arbetsförmedlingarna ska ha en möjlighet att påverka regionala obalanser krävs också att arbetsförmedlingarna får medel, bl.a. i form av flyttningsbidrag, som är tillräckligt kraftfulla för att utgöra en reell stimulans i människors beslut att flytta eller pendla.

### 5.3 Regeringen och Arbetsmarknadsverkets uppföljning av arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet

Tyngdpunkten i regeringens uppföljning av AMV: s arbete med geografisk rörlighet ligger på kravet om vidgat yrkesmässigt och geografiskt sökområde efter 100 ersättningsdagar. Arbetet med geografisk rörlighet har sin grund i rutiner och arbetssätt inom AMV. Därför diskuteras i det följande vilken roll handlingsplanen har för arbetet med geografisk rörlighet, hur handläggarna arbetar med att ställa krav på och följa upp de arbetssökandes sökaktivitet före och efter 100 ersättningsdagar och hur detta arbete registreras och görs uppföljningsbart i Arbetsmarknadsverkets informations-system (AIS) samt vilken betydelse anvisningarna har och skulle kunna ha i handläggarnas arbete med att stimulera till och ställa krav på geografisk rörlighet.

#### Handlingsplanen

Handlingsplanerna har funktionen av skriftligt kontrakt mellan den arbetssökande och arbetsförmedlingen, där den arbetssökandes skyldigheter och planerade aktiviteter ska anges. Syftet med handlingsplanerna är att snabbt kunna identifiera de sökandes behov av service men också att klart definiera den arbetssökandes ansvar när det gäller att söka arbete. I AMS föreskrifter om individuella handlingsplaner står att läsa att den sökande under de första 100 dagarna har rätt att begränsa sitt arbetssökande till lämpliga arbeten inom sitt yrke och i närområdet, dvs. inom normalt pendlingsavstånd samt att "Arbetsförmedlingen skall därefter tillsammans med den arbetssökande revidera handlingsplanen genom att vidga sökområde både yrkesmässigt och geografiskt utifrån de förutsättningar som råder på arbetsmarknaden och för den arbetssökande. Av handlingsplanen skall därefter framgå vad det vidgade sökområdet innebär".<sup>9</sup> Denna rutin har stöd i AIS av att rubriken "Utvidgat sökområde" automatiskt läggs in i handlingsplanen efter 100 ersättningsdagar.

Riktlinjerna för arbetet med geografisk rörlighet avser alltså i första hand tiden efter 100 ersättningsdagar. Men både ur handläggarens och ur den arbetssökandens perspektiv är det viktigt att

---

<sup>9</sup> Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 2001:11) om individuella handlingsplaner.

de krav som kommer att ställas efter 100 ersättningsdagar klagas och kanske till och med konkretiseras tidigt i processen. Annars är risken stor för att arbetsförmedlarens krav på den arbetssökande blir avhängiga av den personliga relationen mellan handläggare och arbetssökande, i stället för att ta sin utgångspunkt i det befintliga regelverket. Det finns mycket som tyder på att det finns ett motstånd mot att ifrågasätta ersättningsrätten hos handläggarna. Detta motstånd har bl.a. sin grund i att handläggare upplever att förtroendet till den arbetssökande kan skadas och att detta kan försämra möjligheterna att förmedla arbeten effektivt.<sup>10</sup> På mindre orter där handläggarna och de arbetssökande ingår i samma sociala nätverk kan handläggaren uppleva att det är svårt att sätta press på personer att flytta eller pendla. De handläggare som utredningen träffade betonade vikten av att kraven på den arbetssökande tydliggörs redan vid inskrivningstillfället och handlingsplanen upplevdes vara ett viktigt instrument i detta avseende.

Sökandeundersökningen visar att det är vanligare för de med handlingsplan att ha ett bredare yrkesmässigt och geografiskt sökområde efter 100 ersättningsdagar. 59 procent av de med handlingsplan hade ett vidgat yrkesmässigt sökområde jämfört med 47 procent av dem som uppgav att de saknade handlingsplan. Skillnaden var mindre vad gäller geografiskt sökområde där 25 procent av de med handlingsplan brukar söka jobb på andra orter än vad de kan resa fram och åter på samma dag jämfört med 20 procent av dem som saknade handlingsplan.<sup>11</sup> Dessa skillnader skulle kunna vara ett resultat av att handlingsplanen ger stöd för kravet på vidgat sökområde.

En genomgång av ett fyrtiotal handlingsplaner för arbetssökande som nyligen hade uppnått 100 ersättningsdagar som utredningen genomförde visar att planerna är av varierande kvalitet. Vissa planer redovisade på ett bra sätt strategier för vidgat yrkesmässigt och geografiskt sökområde. Men det fanns också planer som saknade strategi för vidgat sökområde och som inte heller angav någon orsak (eller ovidkommande orsak) till att den arbetssökande inte hade vidgat sitt geografiska sökområde. För att handlingsplanerna ska kunna få den roll som var avsedd, krävs att de håller en jämn kvalitet överlag.

<sup>10</sup> RRV 1996:60 *Effektiv ledning: Förutsättningar för styrning och uppföljning inom socialförsäkrings- och arbetsmarknadsområdet*, Stockholm.

<sup>11</sup> AMS (2002): Redovisning av effekter av regelförändringar inom arbetslöshetsförsäkringen, Särskild återrapportering 15/9 enligt regeringens tillägg till regleringsbrev för AMS, Dnr 02-007312-01.

Arbetet med geografisk och yrkesmässig rörlighet bör vidare börja redan innan 100 ersättningsdagar har uppnåtts, detta i synnerhet i de fall då den arbetssökande söker jobb i ett yrke där det under en längre tid inte har funnits lediga platser på hemorten. Det finns mycket som tyder på att om frågan om geografisk rörlighet tas upp, så är det i första hand på initiativ från den arbetssökande. I en enkätundersökning angav 77 procent av dem som mottog bohagstransport eller starthjälp 1999 att arbetsförmedlarna inte hade gjort något för att uppmuntra dem till att söka arbete på annan ort eller endast hade lämnat information om flyttningsbidraget.<sup>12</sup> I en annan undersökning från år 2002 av deltagare i aktivitetsgarantin som alla hade uppnått 100 ersättningsdagar, angav 21 procent att de hade uppmanats av handledaren att söka arbeten som ligger längre bort än normal dagpendling. Män uppmanades i något större utsträckning än kvinnor till geografisk rörlighet, med 24 respektive 18 procent.<sup>13</sup>

### Krav på och uppföljning av sökaktivitet

Ett krav för att uppbära arbetslöshetsersättning i lagen (1997:238) om arbetslöshetsersättning är att den sökande ska söka arbete aktivt. Handlingsplanen ska innehålla en specifikation av den arbetssökandes aktiviteter, bl.a. sökandeaktiviteten, och ska följas upp minst en gång varje sexmånadersperiod. AMS säger i sina riktlinjer för länsarbetsnämndernas verksamhet att ”Uppföljning av åtagandena i handlingsplanen skall vara en integrerad del av Arbetsförmedlingens arbetsmetodik, inte minst för att kunna utöva ovan angivna kontroll av att förutsättningarna för arbetslöshetsersättning uppfylls”.<sup>14</sup> Riktlinjerna säger också att ”Arbetsförmedlingen har uppdraget att säkerställa att arbetssökande söker arbete aktivt på det sätt som krävs för att ha rätt att uppbära arbetslöshetsersättning. Lämpliga metoder och rutiner för uppföljning av detta skall tillämpas.”

Vilka krav ställer då arbetsförmedlingarna på de arbetssökandes sökaktivitet? Andelen av de arbetssökande som i sökandeunder-

<sup>12</sup> Riksrevisionsverket (2001): *Arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet*, Effektivitetsrevisionen RRV 2001:20, Stockholm.

<sup>13</sup> Fröberg Daniela & Lindqvist Linus (2002): *Deltagare i aktivitetsgarantin*, IFAU Rapport 2002:11, Stockholm.

<sup>14</sup> AMS (2002): Riktlinjer för länsarbetsnämndernas verksamhet år 2003. Inlagt 2003-01-09. Riktlinjerna beslutades i AMS styrelse den 20 december 2002.

sökningen under 2002 uppgav att man inte har sökt arbete under den senaste månaden är hög med i genomsnitt 56 procent.<sup>15</sup> Andelen är något lägre för de öppet arbetslösa med 46 procent och något högre för de i arbetsmarknadspolitiska program med omkring 61 procent (2:a kvartalet 2002).<sup>16</sup> Det finns alltså ett stort antal arbetsökande som uppbär arbetslöshetsersättning utan att uppfylla kraven för detta. Den höga andelen indikerar att arbetsförmedlingarna inte ställer tillräckliga krav på de arbetssökandes sökaktivitet.

Ett sätt för handläggaren att konkretisera sina krav på sökaktivitet är att ge de arbetssökande förslag på jobb att söka. Omkring 44 procent av de i sökandeundersökningen under 2002 hade fått förslag från arbetsförmedlingen på ledig plats att söka. Av dessa sökte en femtedel aldrig det föreslagna jobbet.<sup>17</sup> Anvisningen är det mest skarpa krav som en handläggare kan rikta mot en arbetsökande. Om en arbetssökande inte söker anvisat jobb kan detta leda till en avstängning från a-kasseersättningen. Under 2002 gjordes i genomsnitt 2,4 anvisningar per person i den genomsnittliga obalansen. Om antalet anvisningar i stället relateras till dem som var öppet arbetslösa så gjordes fyra anvisningar per person och år.<sup>18</sup> Antalet anvisningar per arbetssökande blir betydligt lägre om anvisningarna sätts i relation till antalet personer som någon gång under året har varit inskrivna på arbetsförmedlingen.

I vilken utsträckning följer då handläggarna upp om de arbetsökande söker jobb? För att kontrollera att kraven efterlevs måste handläggaren göra en bedömning av sökaktiviteten. Det finns uppgifter som tyder på att uppföljningen av de arbetssökandes sökaktivitet inte är särskilt frekvent. Den enklaste formen av uppföljning är när handläggaren frågar den arbetssökande om vilka platser denne har sökt. En studie av situationen 1999 visar att 43 procent av handläggarna vid i stort sett alla kontakter med den arbetssökande frågade om vilka lediga platser som söktes eller vilka arbetsgivare som hade kontaktats sedan det senaste mötet. 31 procent av arbetsförmedlarna uppgav att de i stort sett inte följde upp några anvisningar genom kontakter med arbetsgivare. Ytterligare 20 procent följde endast upp mellan 10 och 25 procent av anvisningarna på detta sätt. Endast 16 procent krävde i vissa fall

<sup>15</sup> AMS (2003): Redovisning och analys av effekterna av regelförändringen inom arbetslöshetsförsäkringen, Särskild återrapportering 17/2 2003, Dnr VLK 03-001547.

<sup>16</sup> AMS (2003): *Sökandeundersökningen: vad kan vi utläsa?*, Uin 2003:3, Stockholm.

<sup>17</sup> AMS (2003): Redovisning och analys av effekterna av regelförändringen inom arbetslöshetsförsäkringen, Särskild återrapportering 17/2 2003, Dnr VLK 03-001547.

<sup>18</sup> Händel.

intyg från arbetsgivaren om att anvisad plats har sökts. Det var betydligt vanligare att följa upp anvisningar genom samtal med den arbetssökande. Ungefär hälften av handläggarna följde upp en tredjedel eller fler av anvisningarna genom samtal.<sup>19</sup>

Det finns en relativt omfattande uppföljning av de arbetssökandes sökaktivitet från AMV: s sida, dels i sökandeundersökningen, dels i arbetskraftsundersökningen (AKU). I sökandeundersökningen finns frågor om de arbetssökande har deltagit i arbetsförmedlingens ordnade sökaktiviteter, hur många timmar de sökande lägger ned på att söka jobb, hur många jobb de har sökt under den senaste månaden, om de inte har sökt jobb och varför de i så fall inte har gjort det, i vilken utsträckning de arbetssökande använder arbetsförmedlingens Internettjänster samt vilka resultat detta har gett. I arbetskraftsundersökningen finns frågor om hur många timmar de arbetssökande lade ned på att söka arbete/jobbsamt hur många jobb de sökte under en mätvecka. Vad som i betydligt mindre utsträckning är föremål för uppföljning är hur och i vilken utsträckning handläggaren ställer krav på och följer upp den arbetssökandes benägenhet att söka lämpliga arbeten, dvs. vad som händer i relationen mellan handläggaren och den arbetssökande. Styrning och uppföljning av handläggarnas arbetsrutiner är grundläggande dels för att garantera att de befintliga regelverken följs, dels för att garantera att de arbetssökande får ett likvärdigt bemötande oberoende av handläggare.

### Krav på geografiskt sökområde före och efter 100 ersättningsdagar

Före 100 ersättningsdagar har uppnåtts är arbeten som innebär en bortavaro som understiger 12 timmar för de utan minderåriga barn att betrakta som lämpliga. Efter 100 ersättningsdagar är principen att det geografiska sökområdet ska vidgas även utanför normalt pendlingsområde. Åtterrapporteringen till regeringen enligt regleringsbrevet 2003 omfattar en redovisning av effekterna av regelförändringar inom arbetslöshetsförsäkringen. Redovisningen ska innehålla uppgifter om i vilken utsträckning de arbetssökande vidgar sitt geografiska och yrkesmässiga sökområde efter 100 ersättningsdagar.

<sup>19</sup> Lundin Martin (2000): *Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk vid arbetsförmedlingarna*, IFAU, stencil 2000-03-17.



I sökandeundersökningen som riktar sig till dem som uppnått tre månaders ersättningstid svarar 23 procent ja på frågan om de brukar söka jobb på andra orter utanför vad de kan resa fram och åter varje dag. Men denna siffra säger ingenting om huruvida de arbetssökande vidgar sitt sökområde i tillräcklig omfattning eftersom individer av personliga skäl kan vara begränsade att ta arbeten inom "ortens naturliga pendlingsområde" även efter 100 dagar. De 77 procent som enligt sökandeundersökningen inte vidgar sitt geografiska sökområde skulle kunna vara lokalt bundna av en eller annan anledning och därmed förhindrade av att ta ett jobb utanför normalt pendlingsavstånd. Den enda som kan göra en bedömning om den enskilde arbetssökandes förutsättningar att vidga sitt geografiska sökområde är handläggaren.

Det är oklart om handläggarnas krav på geografiskt sökområde motsvarar de som finns i regelverket. En studie av situationen innan kravet på vidgat sökområde efter 100 ersättningsdagar infördes och då det geografiska sökområdet skulle vara vidgat från och med inskrivningsdagen, visar att handläggarna inte ansåg att den genomsnittliga bortavaron för de utan barn borde överstiga 10,7 timmar. Det krav på resavstånd som handläggarna ställde enkel väg var i genomsnitt 40 minuter kortare per dag än vad regelverket angav. Studien konstaterar att kravnivån varierade ganska mycket varvid många förmedlare ställde ännu lägre krav än så. Ungefär 55 procent av handläggarna ställde lägre krav än vad regelverket krävde.<sup>20</sup>

Vad som däremot är möjligt att säga något om är i vilken utsträckning de arbetssökandes vidgade geografiska sökområde registreras av handläggarna och därmed görs uppföljningsbart i handlingsplan och i arbetsmarknadsverkets informationssystem. I dag registreras i AIS dels uppgift om vilka kommuner som den arbetssökande söker arbete inom, dels uppgift om individer som är villiga att veckopendla eller flytta. Av dem som hade uppnått 100 ersättningsdagar 2002 var knappt 14 procent interlokalt sökande, dvs. villiga att flytta eller veckopendla, enligt AIS. För samma grupp tre månader tidigare, dvs. före de uppnått 100 ersättningsdagar, var siffran 13 procent (se tabell 5.1).<sup>21</sup> Den siffra på interlokalt sökande som sökandeundersökningen ger och som riktar sig

<sup>20</sup> Lundin Martin (2000): *Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk vid arbetsförmedlingarna*, IFAU, stencil 2000-03-17.

<sup>21</sup> AMS (2002): Redovisning av effekter av regelförändringar inom arbetslöshetsförsäkringen, Särskild återrapportering 15/9 enligt regeringens tillägg till regleringsbrev för AMS, Dnr 02-007312-01.

till dem som uppnått 100 ersättningsdagar är närmare tio procentenheter högre än den som erhålls från AIS. Detta tyder på att uppgiften i AIS inte speglar de arbetssökandes faktiska sökområde särskilt väl. Men det finns också annat som pekar på att uppgifterna i AIS inte är tillförlitliga. Under 2001 och 2002 var 40 procent av dem som fick bidrag i form av ersättning för bohagstransport och starthjälp registrerade som lokalt sökande i AIS, en grupp som bevisligen var villiga och hade förutsättningar att ta ett jobb utanför normalt pendlingsavstånd. Under 2002 stod 43 procent av dem som fick bohagstransport och 44 procent av dem som fick start-hjälp som lokalt sökande (se tabell 5.1).

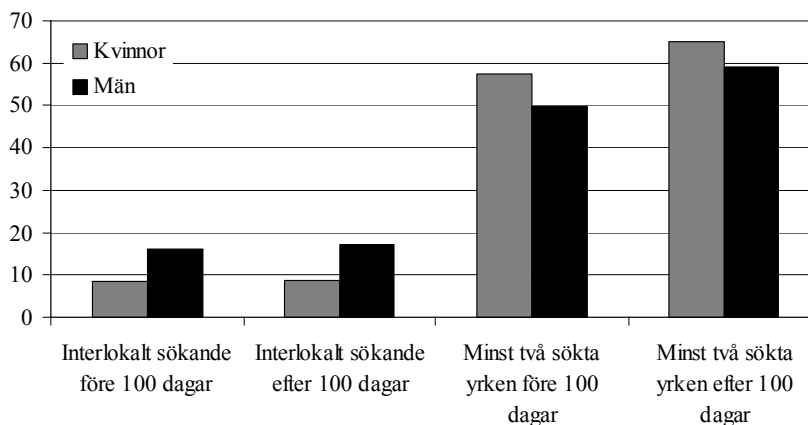
Ett krav som bör ställas på handläggarna är att förändringarna i den arbetssökandes geografiska och yrkesmässiga sökområde ska synas dels i handlingsplanen, dels i den arbetssökandes sökprofil i samband med att 100 ersättningsdagar uppnås. En målsättning härvidlag kan inte att alla ska vara interlokalt sökande, men väl att överskridandet av 100 ersättningsdagar ska speglas i alla de arbetssökandes profil, främst i form av ett vidgat yrkesmässigt sökområde, men också i form av ett vidgat geografiskt sökområde

Tabell 5.1. Andel av besluten om flyttningsbidragen som avsåg interlokalt sökande 2002, procent

	Sökande- resa	Tillträdes- resa	Bohags- transport	Start- hjälp	Pendlings- stöd
<i>Interlokalt sökande</i>					
Ja	49	56	57	56	35
Nej	51	44	43	44	65

Källa: AIS.

Andel av de arbetslösa (sök.kat. 11-13 eller 96-98)



Figur 5.1. Andel med vidgat sökområde före respektive efter 100 förbrukade ersättningsdagar, kvartal 2 år 2002.

Källa: AMS (2002): Redovisning av effekter av regelförändringar inom arbetslöshetsförsäkringen, Särskild återrapportering 15/9 enligt regeringens tillägg till regleringsbrev för AMS, Dnr 02-007312-01.

Med tanke på regelverket så borde den ruta i AIS som anger om de arbetssökande är villiga att veckopendla eller flytta egentligen få en omvänd funktion efter 100 ersättningsdagar. Utgångspunkten bör vara att alla är interlokalt sökande, men i de fall då de personliga förutsättningarna förhindrar detta bör man kunna markera att individen endast är lokalt sökande och därmed också registrera orsaken till detta i AIS.

### Arbetet med interlokala anvisningar

Ett instrument som kan användas för att stimulera till, eller ställa krav på geografisk rörlighet är anvisningen. 22 procent av de platser som anvisades under 2001 och 2002 var interlokala i bemärkelsen att de hänvisade arbetssökande till ledig plats i annan lokal arbetsmarknad. Benägenheten att anvisa interlokalt varierade mellan olika lokala arbetsmarknader. Andelen interlokala anvisningar var låg i storstadsregionerna samt några regionala centra, bl.a. i Luleå, Halmstad, Örnsköldsvik och på Gotland (se figur 5.2). Möjligheten att ge interlokala anvisningar förefaller utnyttjas i

något större utsträckning i lokala arbetsmarknader med sämre sysselsättningsmöjligheter.

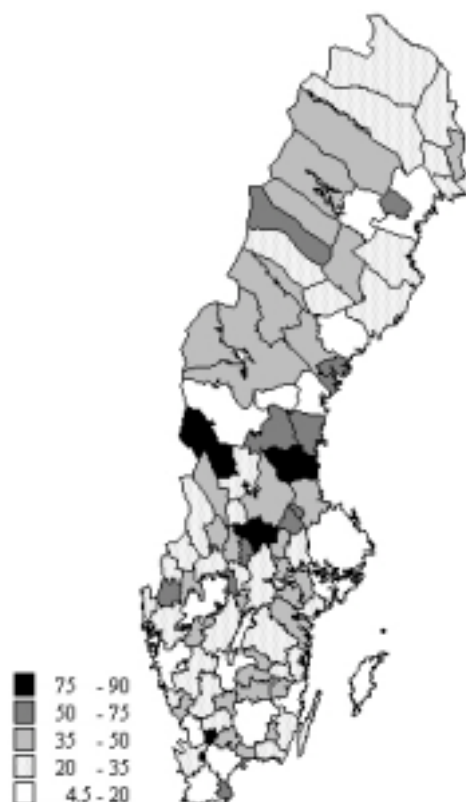
AMS föreskrifter innehåller för närvarande inga instruktioner till handläggarna som klargör när en anvisning av arbete ska ske och när det räcker med att hänvisa till andra vägar att söka arbete. Det tycks inte finnas någon praxis vid arbetsförmedlingarna att använda anvisningar som kontrollinstrument. En undersökning utförd av IFAU år 1999 visar att anvisningar sällan användes i syfte att kontrollera de arbetssökandes vilja att söka och ta lämpligt arbete. Närmare 70 procent av arbetsförmedlarna angav att de i stort sett aldrig anvisade till lediga platser för att kontrollera att de arbetssökande stod till arbetsmarknadens förfogande.<sup>22</sup> Utredningens samtal med handläggare bekräftar denna bild.

Under perioder då det inte finns särskilt många lediga arbeten och när de arbetssökande är många ligger det nära till hands att kontrollen av att den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande uppfattas som mindre angelägen. I den situation med arbetskraftsbrist som vi närmar oss framöver blir det desto mer angeläget att handläggaren arbetar mer aktivt med anvisningar.

Antalet interlokala anvisningar per arbetssökande i obalansen är som flest under de första tio inskrivningsdagarna då i genomsnitt 1,3 anvisningar per person gjordes årligen under 2001 och 2002 (figur 5.3). Därefter minskar antalet interlokala anvisningar kontinuerligt. Andelen interlokala anvisningar ligger på mellan 20 och 25 procent oberoende av inskrivningstid vilket antyder att anvisningen i dag inte i någon större utsträckning används för att stimulera eller ställa krav på de arbetssökande att vidga sitt geografiska sökområde efter 100 ersättningsdagar.

---

<sup>22</sup> Lundin Martin (2000): *Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk vid arbetsförmedlingarna*, IFAU, stencil 2000-03-17. Utredningen bygger på en enkätundersökning av 996 platsförmedlare och arbetsförmedlare.

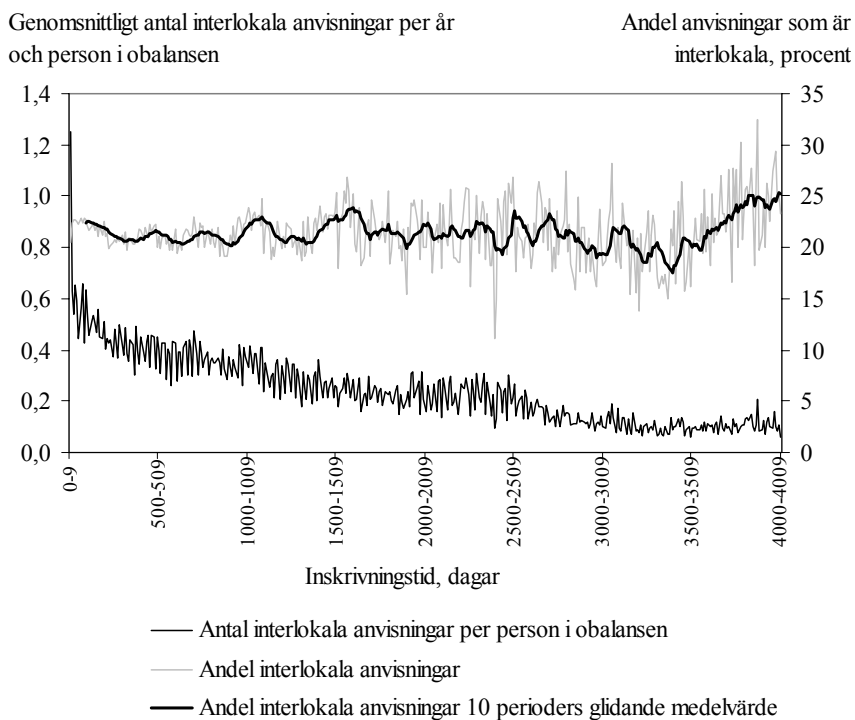


Figur 5.2. Andel interlokala anvisningar 2001 och 2002 efter kontor som gjorde anvisningen, procent.

Källa: Händel.

Det kan finnas problem med att använda anvisningar som kontrollinstrument. Förmedlarna framhåller ofta att en alltför omfattande anvisningsaktivitet kan försämra relationen till arbetsgivarna då dessa kan få motta fler ansökningar från sökande som saknar rätt kompetens. Å andra sidan måste en utgångspunkt vara att alla anvisningar som görs ska vara relevanta. Uppföljningen av anvisningarna kan också försvåras av att arbetsgivarna inte kan eller vill lämna denna information.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Ds 1999:58 *Kontrakt för arbete: Rättvisa och tydligare regler i arbetslöshetsförsäkringen*.



Figur 5.3. Interlokala anvisningar 2001 och 2002 efter den arbetsökandes inskrivningstid.

Källa: Händel.

Efter december 2002 är det möjligt för handläggare att i Arbetsmarknadsverkets informationssystem även utifrån platsens perspektiv anvisa plats till arbetssökande vid annat kontor. Denna förändring kommer att göra det möjligt för arbetsförmedlingarna att arbeta mer aktivt, både med anvisningar och genom att bevilja flyttningsbidrag, för att rekrytera arbetssökande till platserna vid det egna kontoret.

## 5.4 Slutsatser

De mål som finns i 2003 års regleringsbrev till Arbetsmarknadsverket berör endast den geografiska rörligheten indirekt. Regeringen överlåter därmed till AMV att själv styra arbetet med geografisk rörlighet, om än med viss uppföljning av hur AMV arbetar med regeln om geografiskt vidgat sökområde efter 100 ersättningsdagar samt av hur arbetet med interlokala anvisningar bedrivs. Sammantaget har arbetet med geografisk rörlighet fått viss prioritet regeringens sida i och med uppföljningen av de nya reglerna om vidgat geografiskt sökområde i lagen om arbetslöshetsersättning. Men fortfarande finns det varken i regleringsbrevet eller inom AMV några konkreta mål för hur arbetet med geografisk rörlighet ska bedrivas, detta med undantag från några länsarbetsnämnders egna insatser. Arbetet med geografisk rörlighet framstår därmed inte heller som något prioriterat område.

Förutsättningarna för att ställa krav på och följa upp arbetet med geografisk rörlighet har sin grund i rutiner och arbetsätt inom AMV. Handlingsplanen ska uttrycka individers förutsättningar för att söka arbete utanför normalt pendlingsområde efter det att 100 ersättningsdagar har uppnåtts. Men det är också viktigt att handläggarna redan innan dess tar upp frågan om geografisk rörlighet till diskussion och uppmuntrar till geografisk rörlighet. Det finns mycket som tyder på att initiativet till geografisk rörlighet i dag i första hand kommer från den arbetssökande. Av dem som flyttade med flyttningsbidrag under 1999 var det endast en tredjedel som hade blivit uppmuntrade till det eller fått information om flyttningsbidraget av sina handläggare.

Inte heller efter 100 ersättningsdagar har uppnåtts är handläggarna särskilt aktiva med att stimulera till geografisk rörlighet. Endast omkring en femtedel av dem som deltog i aktivitetsgarantin hade uppmanats till att söka arbete utanför normalt pendlingsområde. Arbetet med interlokala anvisningar snarare minskar i takt med att fler inskrivningsdagar uppnås.

Det finns också mycket som tyder på att den information som finns i AIS inte på ett rättvisande sätt speglar de arbetssökande geografiska rörlighet. En förutsättning för att arbetet med att följa upp de arbetssökandes sökområde ska var meningsfullt är att registerkvaliteten i AIS förbättras. En förbättrad registerkvalitet är också en förutsättning för arbetet med interlokala anvisningar.