

Regeringens proposition

2002/03:44

Arbetsmarknadspolitiken förstärks

Prop.
2002/03:44

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 februari 2003

Anna Lindh

Hans Karlsson
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att en försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare skall bedrivas vid arbetsförmedlingen. Specialutbildade arbetsförmedlare skall med hjälp av särskild arbetsmetodik förmedla kontakt med lämplig arbetsgivare och ansvara för bl.a. introduktion och uppföljning på arbetsplatsen. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) skall ges i uppdrag att i samråd med Integrationsverket föreslå den närmare inriktningen av verksamheten vad gäller målgrupp och arbetsmetodik.

Vidare föreslås ändringar i reglerna för det särskilda anställningsstödet för att underlätta för dem som har varit inskrivna länge i aktivitetsgarantin. Anvisning till en anställning med särskilt anställningsstöd föreslås få göras även för personer som inte fyllt 57 år om de varit inskrivna i aktivitetsgarantin i 18 månader eller mer. Stödet föreslås uppgå till 85 procent av arbetsgivarens lönekostnad, dock högst 750 kronor per dag. Denna stödnivå föreslås gälla även för dem som har fyllt 57 år och som varit inskrivna i aktivitetsgarantin i minst tre månader. Särskilt anställningsstöd för arbete hos tidigare arbetsgivare föreslås få anvisas tidigast efter sex månader från det att tidigare anställning med särskilt anställningsstöd avslutats. För personer som fyllt 61 år föreslås i vissa fall anvisning till anställning med anställningsstöd hos samma arbetsgivare kunna göras tidigare än efter sex månader.

Möjlighet att, inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen, bevilja redan anställda bristyrkesutbildning föreslås. Anställda som har för avsikt att byta till arbete inom yrkesområden där arbetsmarknadsutbildning bedöms snabbt kunna motverka flaskhalsar skall kunna beviljas bristyrkesutbildning och då få aktivitetsstöd.

I fråga om arbetslöshetsförsäkringen föreslås ett antal ändringar i reglerna som skall förbättra och effektivisera samverkan mellan försäkringen och aktivitetsgarantin.

Vid inträde i aktivitetsgarantin upphör rätten att återgå till en påbörjad ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen som föregått deltagande i aktivitetsgarantin. Ramtiden för uppfyllande av ett arbetsvillkor för den som deltar i aktivitetsgarantin får inte omfatta tid före deltagandet. Även jobbsökaraktiviteter inom ramen för aktivitetsgarantin skall räknas in i ramtiden.

Dagpenningen från arbetslöshetsförsäkringen till den som deltagit i aktivitetsgarantin får, om det är till fördel för den sökande, lämnas med ett belopp som motsvarar den ersättning som senast lämnades i form av aktivitetsstöd under tiden i aktivitetsgarantin. Ett särskilt studerandevillkor införs för en arbetssökande som i enlighet med den individuella handlingsplanen som upprättats i samråd med den sökande, lämnat aktivitetsgarantin för heltidsstudier. I detta studerandevillkor skall ingen kvalifikationstid finnas och arbetslöshetsersättning skall lämnas antingen enligt grundförsäkringen eller enligt inkomstbortfallsförsäkringen.

Förslagen i fråga om arbetslöshetsförsäkringen föranleder ändringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2003. Övergångsbestämmelser till lagen föreslås. Även förslaget i fråga om försöksverksamheten med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare föreslås träda i kraft den 1 september 2003. Övriga förslag i propositionen föreslås träda i kraft den 1 juli 2003.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring	6
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Utvecklingen på arbetsmarknaden	11
4.1	Arbetsmarknad och sysselsättning	11
4.2	Långtidsinskrivna	19
4.3	Sökintensitet	21
4.4	Yrkesmässig rörlighet	24
4.5	Situationen för invandrare	29
5	Arbetsmarknadspolitikens inriktning	33
5.1	Inledning	33
5.2	Arbetsmarknadspolitikens huvuduppgifter	34
5.3	Aktuella utmaningar	34
5.4	Arbetsmarknadspolitik och EU:s sysselsättnings- riktlinjer	41
6	Insatser för att öka olika grupper av invandrades möjligheter till arbete	42
6.1	Information om möjligheterna för asylsökande att arbeta	42
6.2	Tidigare och effektivare arbetsförmedlingsinsatser för nyanlända invandrare	43
6.3	Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare	45
7	En effektivare aktivitetsgaranti	47
7.1	Särskilt anställningsstöd	51
7.2	Arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsgarantin	52
7.2.1	Aktivitetsgarantins effekt på en påbörjad ersättningsperiod	52
7.2.3	Dagpenning efter arbete	58
7.2.4	Villkor för ny arbetslöshetsersättning efter studier	61
7.2.5	Dagpenning och normalarbetstid efter studier	63
7.2.6	Återgång till aktivitetsgarantin	65
8	Bristyrkesutbildning för anställda	67
9	Förslagets ekonomiska konsekvenser	69
10	Lagens ikraftträdande och övergångsbestämmelser	69
11	Författningskommentar	70
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Ändringar i lagen om arbetslöshetsförsäkring med anledning av aktivitetsgarantin (Ds 2001:39)	74
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	76
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	80
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 februari 2003	81

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2002/03:44

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

dels godkänner vad regeringen föreslår om

2. finansiering av arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare (avsnitt 6.3),

3. ändrade villkor i samband med det särskilda anställningsstödet (avsnitt 7.1),

4. bristyrkesutbildning för anställda (avsnitt 8).

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring Prop. 2002/03:44

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

dels att 7, 17, 18 och 23 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 14 a, 19, 30 och 30 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas till den som varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader, under förutsättning att medlemmen efter det senaste inträdet i kassan uppfyllt arbetsvillkoret enligt 12–14 §§ (medlemsvillkor).

Föreslagen lydelse

7 §

Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas till den som varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader, under förutsättning att medlemmen efter det senaste inträdet i kassan uppfyllt arbetsvillkoret enligt 12–14 a §§ *eller studerandevillkoret enligt 19 §* (medlemsvillkor).

14 a §

Vid prövning av arbetsvillkoret kan ramtiden inte omfatta tid före deltagande i aktivitetsgarantin enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

17 §¹

När ramtid skall bestämmas enligt 12 § räknas inte heller tid då den sökande

1. fått föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,

2. varit hindrad att arbeta på grund av tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,

3. varit hindrad att arbeta på grund av deltagande i arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetspraktik, *aktivitetsgarantin*, ungdomsgarantin, datortekverksamhet, arbetslivsinriktad rehabilitering eller projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program,

3. varit hindrad att arbeta på grund av deltagande i arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetspraktik, ungdomsgarantin, datortekverksamhet, arbetslivsinriktad rehabilitering eller projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program,

¹ Senaste lydelse 2002:626.

4. varit hindrad att arbeta på grund av utbildning för vilken rekryteringsbidrag lämnas enligt lagen (2002:624) om rekryteringsbidrag till vuxenstudier, eller

5. varit hindrad att arbeta på grund av deltagande i verksamhet där ersättning enligt 3 a § har lämnats,

6. utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, eller

7. utfört förvärvsarbete som bedrivits med stöd av bestämmelserna om stöd till start av näringsverksamhet enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Tid som enligt 13 a § har jämförts med förvärvsarbete skall dock räknas in i ramtiden.

18 §²

Sökande är *berättigade* till ersättning enligt grundförsäkringen utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret, om *de* stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen eller förvärvsarbetat i minst 90 kalenderdagar under en ramtid av 10 månader i anslutning till att *de* avslutat en utbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till *studiesocialt stöd*. När ramtiden bestäms räknas inte in den tid då *sökandena* har varit *hindrade* att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, havandeskap, vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen.

En sökande är *berättigad* till ersättning enligt grundförsäkringen utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret, om *han eller hon* stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen eller förvärvsarbetat i minst 90 kalenderdagar under en ramtid av 10 månader i anslutning till att *han eller hon* avslutat en utbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till *studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395)*. För *en* sökande som *deltagit i aktivitetsgarantin* finns *särskilda bestämmelser i 19 §*.

När ramtiden bestäms räknas inte in den tid då *en* sökande har varit *hindrad* att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, havandeskap, vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen.

För en sökande som avslutat sin utbildning genom att fullfölja en treårig gymnasieutbildning och är under 20 år efter att ramtiden om 10 månader i första stycket förflutit förlängs dock ramtiden till den dag den sökande fyller 20 år.

19 §³

En sökande som *deltagit i aktivitetsgarantin* är *berättigad* till

² Senaste lydelse 2000:1460.

³ Tidigare 19 § upphävd genom 2000:1460.

ersättning enligt grundförsäkringen utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret, om han eller hon enligt överenskommelse i handlingsplanen enligt 24 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, lämnat aktivitetsgarantin för studier samt därefter genomgått och avslutat en utbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395).

Om ersättningen i aktivitetsgarantin baserades på en inkomstrelaterad ersättning är en sökande som uppfyllt studerandevillkoret enligt första stycket berättigad till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen. I 30 a § finns särskilda regler om hur den inkomstrelaterade ersättningen bestäms.

Rätt till ersättning förutsätter att en sökande inom en ramtid av 10 månader efter att han eller hon avslutat utbildningen ansökt om ersättning. När ramtiden bestäms skall 18 § andra stycket tillämpas.

23 §⁴

Om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut, har den sökande rätt till ersättning under det återstående antalet dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om den sökande då inte uppfyller arbets- och karensvillkoren. *Vad som nu har sagts gäller dock inte om en sammanhängande tid av 12 månader har förflutit sedan den sökande senast fick ersättning. I sådan tid räknas inte in tid som anges i 16 och 17 §§.*

Om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut, har den sökande rätt till ersättning under det återstående antalet dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om den sökande då inte uppfyller arbets- och karensvillkoren.

Sökanden har efter deltagande i aktivitetsgarantin dock inte rätt till ersättning under återstående antal dagar av perioden som föregått aktivitetsgarantin.

Sökanden har heller inte rätt till ersättning efter det att en sammanhängande tid av 12 månader har förflutit sedan den sökande senast fick ersättning. I sådan tid räknas inte in tid som anges i 16 och

⁴ Senaste lydelse 2000:1460.

Om ersättningsperioden har löpt ut men den sökande under perioden på nytt uppfyllt arbetsvillkoret lämnas ersättning under ytterligare en ersättningsperiod. Då skall dock karensvillkoret på nytt uppfyllas. Den nya ersättningsperioden räknas från den tidpunkt när den tidigare perioden löper ut.

30 §⁵

Till en sökande som lämnat aktivitetsgarantin får, om det är förmånligare, dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar vad som senast lämnades i aktivitetsstöd under deltagandet i aktivitetsgarantin om

– sökanden uppfyllt arbetsvillkoret med arbete som minst motsvarar sökandens senaste arbetsutbud inom aktivitetsgarantin och

– ansökan om ersättning sker inom 12 månader från tidpunkten när sökanden lämnade aktivitetsgarantin.

30 a §

Till en sökande som är berättigad till ersättning enligt studerandevillkoret i 19 § skall dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar vad som senast lämnades i aktivitetsstöd under deltagandet i aktivitetsgarantin.

Normalarbetstiden skall bestämmas till tid som svarar mot sökandens arbetsutbud.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2003.
 2. Bestämmelsen i 14 a § skall inte tillämpas för den som påbörjat deltagande i aktivitetsgarantin före lagens ikraftträdande.
 3. För den som påbörjat deltagande i aktivitetsgarantin före lagens ikraftträdande gäller 23 § i sin äldre betydelse.

⁵ Tidigare 30 § upphävd genom 2000:1460.

I budgetpropositionen för budgetåret 2003 (prop. 2002/03:1, utg.omr. 13) aviserade regeringen att den avsåg att återkomma till riksdagen under hösten 2002 och våren 2003 med förslag om ytterligare insatser för att förbättra matchningen på arbetsmarknaden. I denna proposition lämnas förslag till sådana insatser. Förslagen bygger delvis på förslag som Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har lämnat i sitt budgetunderlag för perioden 2003–2005 (dnr 2002/2573/A). Ett av syftena med insatserna är att fullfölja intentionerna bakom de förändringar som har gjorts inom arbetslöshetsförsäkringen samt införandet av aktivitetsgarantin.

AMS har i en skrivelse den 22 maj 2001 påpekat att incitament behövs för arbetsgivare att anställa personer som trots långa tider i aktivitetsgarantin inte har fått arbete, framför allt personer som har varit borta länge från arbetslivet och personer över 60 år. Riksdagen har också behandlat frågan om utveckling av aktivitetsgarantin och givit regeringen till känna att garantin bör kompletteras med insatser för att hjälpa och stödja de grupper som står långt från arbetsmarknaden (bet. 2001/02:AU5, rskr. 2001/02:216). Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2003 att den avsåg att återkomma till riksdagen med förslag till hur det särskilda anställningsstödet skulle kunna vidareutvecklas för att fylla detta behov. Förslag om detta lämnas i avsnitt 7.1.

Regeringen uppdrog den 10 februari 2000 åt AMS att utforma och genomföra en försöksverksamhet med en aktivitetsgaranti för personer som haft särskilt svårt att få arbete. Syftet med garantin var att effektivisera insatserna för de mest utsatta grupperna för att förbättra deras möjligheter att komma tillbaka till den reguljära arbetsmarknaden. Inom ramen för aktivitetsgarantin skulle de som var långtidsinskrivna och de som riskerade att bli det anvisas heltidsaktiviteter. Försöksverksamhet med aktivitetsgaranti bedrevs därefter på cirka 40 orter i landet.

Efter förslag av regeringen i propositionen Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt (prop. 1999/2000:98) infördes aktivitetsgarantin i hela landet den 1 augusti 2000 (bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:230). Regeringen anmälde redan i nämnda proposition och i den efterföljande ekonomiska vårpropositionen (prop. 1999/2000:100) att regeringen under våren 2000 skulle förelägga riksdagen en proposition med förslag till förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. I propositionen En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring (prop. 1999/2000:139) återkom regeringen med förslag i fråga om främst arbetslöshetsförsäkringen för att ytterligare hävda arbets- och kompetenslinjen. Dessa förslag var nära kopplade till och föranledda av införandet av aktivitetsgarantin.

Regeringen uttalade också att den fortsatt skulle komma att överväga hur reglerna för rätt till arbetslöshetsersättning skall förhålla sig till aktivitetsgarantin. Förslagen i den nu föreliggande propositionen är en del i detta arbete.

Riksdagen beslutade under hösten 2000 i enlighet med regeringens förslag i prop. 1999/2000:139 (bet. 1999/2000:AU5, rskr. 2000/01:102).

Inom Näringsdepartementet har under 2001 utarbetats förslag till regler om hur aktivitetsgarantin skall påverka rätten till arbetslöshetsersättning. Förslagen finns redovisade i departementspromemorian Ändringar i

lagen om arbetslöshetsförsäkring med anledning av aktivitetsgarantin (Ds 2001:39). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians författningsförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. Remissyttrandena finns att tillgå i Näringsdepartementet (dnr N2001/6814/A). De instanser som har avgivit yttrande finns i *bilaga 3*.

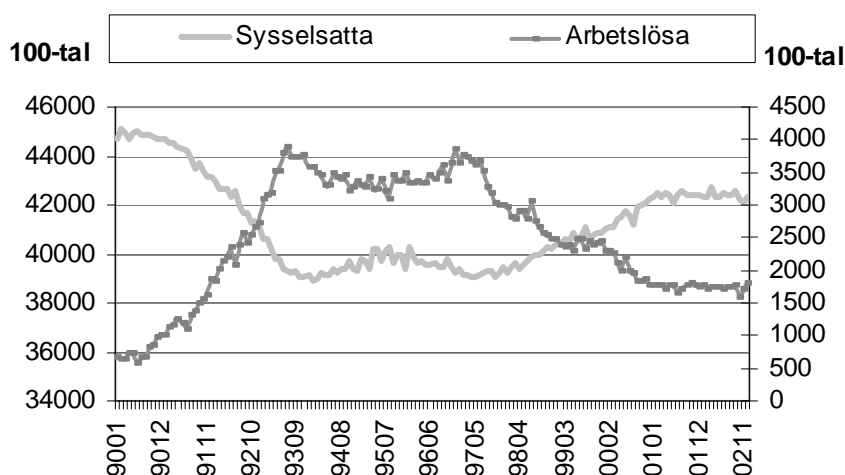
4 Utvecklingen på arbetsmarknaden

4.1 Arbetsmarknad och sysselsättning

Inledning

Situationen på arbetsmarknaden har under det senaste decenniet påverkats av både strukturella och konjunkturella faktorer. Mellan 1990 och 1993 minskade antalet sysselsatta med drygt en halv miljon enligt Statistiska centralbyråns (SCB) arbetskraftsundersökningar. Under samma period steg antalet arbetslösa från en nivå på 75 000 till drygt 350 000 personer. Därefter låg sysselsättningen och den öppna arbetslösheten på ungefär 1993 års nivå under flera år. Denna period karaktäriserades av en förbättrad konjunktur med snabb ekonomisk tillväxt under framförallt 1995, men trots detta fortsatte den öppna arbetslösheten att vara hög. Under 1996 minskade åter tillväxten till följd av en svagare internationell konjunkturutveckling. Den stora vändningen kom under 1997 då en ny period av mer ihållande snabb ekonomisk återhämtning inleddes. Återhämtningen förde med sig en märkbar uppgång av antalet sysselsatta och en kraftig nedgång av den öppna arbetslösheten. Denna positiva utveckling pågick till hösten 2001, då sysselsättningsökningen upphörde och den öppna arbetslösheten inte längre minskade.

Antalet sysselsatta och öppet arbetslösa 16–64 år under perioden 9001–0212, säsongrensade serier (Källa: AKU)



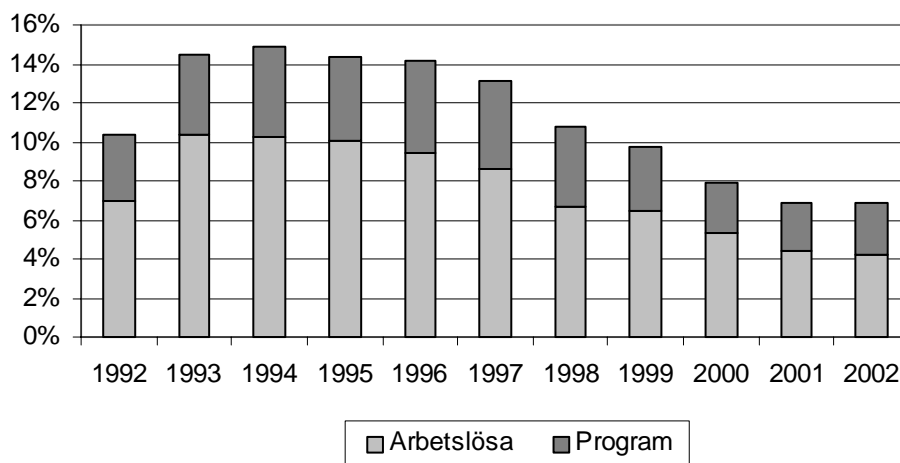
Det kan i efterhand konstateras att den öppna arbetslösheten hade legat på en betydligt högre nivå under 1990-talet om inte omfattande arbetsmarknadspolitiska insatser hade gjorts. I det allvarliga läge som rådde på arbetsmarknaden riskerade delar av arbetskraften att mer permanent slås ut och för att förhindra detta genomfördes stora satsningar på att aktivera

de arbetslösa. Detta innebar att volymerna i de konjunkturberoende programmen utökades i snabb takt. Mellan åren 1993 och 1997 deltog årligen knappt 200 000 personer i konjunkturberoende program. Under dessa år uppgick antalet öppet arbetslösa och personer i konjunkturberoende program till i snitt drygt 600 000 personer. De stora volymerna innebar att de arbetsmarknadspolitiska insatserna mer kom att präglas av kvantitet än kvalitet. Den permanent låga efterfrågan på arbetskraft som rådde på arbetsmarknaden under ett flertal år ledde till att många arbetslösa hamnade i en rundgång mellan arbetslöshet och olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I många fall var deltagande i åtgärder ett sätt för de arbetslösa att kvalificera sig för en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har i flera rapporter konstaterat att många av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna under denna period hade en mycket begränsad betydelse för de arbetslösas möjligheter att få arbete. Däremot har IFAU funnit vissa belägg för att åtgärderna har haft betydelse för att hålla uppe utbudet av arbetskraft.

De arbetsmarknadspolitiska programmens effekter på lönebildningen har även studerats. IFAU konstaterar i en rapport om lönebildning och arbetslöshet att den omfattande aktiva arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet inte har påverkat lönebildningens mekanismer.⁶ Forskningsresultaten i detta avseende är emellertid inte entydiga.

Andelen öppet arbetslösa och personer i konjunkturberoende program, procent av arbetskraften 1992–2002 (Källa: AMS)



I takt med att läget på arbetsmarknaden har förbättrats, har antalet personer i konjunkturberoende program minskat. Under 2002 deltog i snitt drygt 115 000 personer i program. Men det är inte enbart minskade volymer som karaktäriserar förändringen av de arbetsmarknadspolitiska programmen under senare år. Volymkraven från mitten av 1990-talet har fått ge vika för mer tillväxtorienterade mål. Ekonomisk tillväxt och en ökad efterfrågan på arbetskraft har gjort att arbetsmarknadspolitikens traditionellt utbudsinriktade uppgifter såsom platsförmedling, rörlighetsstöd och utbildning har kommit i förgrunden. Det har samtidigt skett en

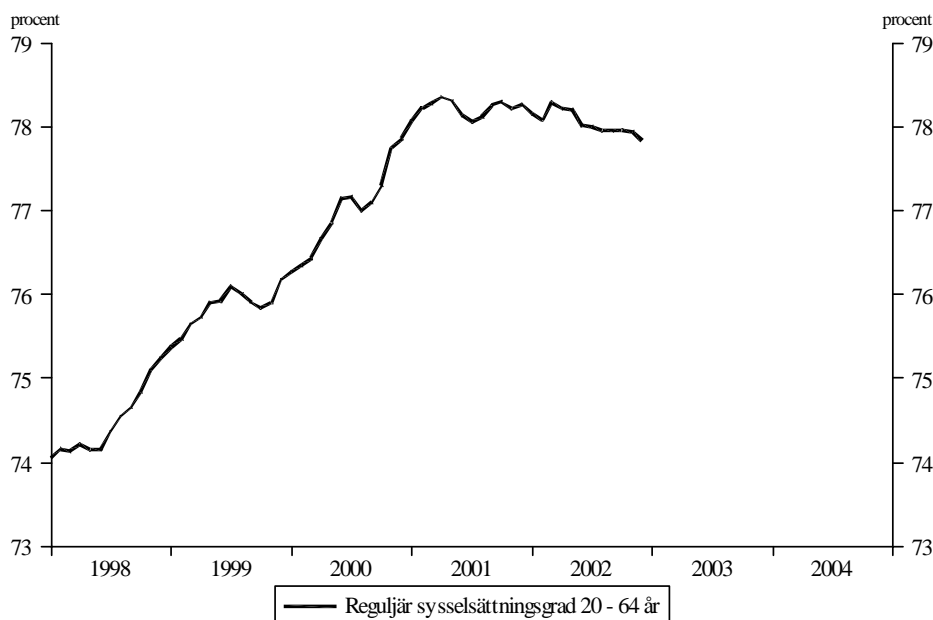
⁶ Forslund & Kolm (2001) Lönebildning, arbetslöshet och arbetsmarknadspolitik, IFAU 2001:3.

tydligare fokusering på särskilt utsatta grupper. Kvantitativa mål för att reducera antalet långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna har formulerats. Införandet av aktivitetsgarantin i augusti 2000 var ett led i strävandena att finna långsiktigt hållbara lösningar för den enskilde, samtidigt som rundgången mellan åtgärder och öppen arbetslöshet motverkades. En viktig förändring gjordes i arbetslöshetsförsäkringen i början av 2001. Då infördes regeln att deltagande i program med aktivitetsstöd inte längre kvalificerar till en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen.

Satsningen på Kunskapslyftet är en annan bidragande faktor till utvecklingen under senare delen av 1990-talet. Kunskapslyftet vände sig i första hand till vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknade gymnasiekompetens. Mellan 1997 och 2002 beräknas drygt 800 000 personer ha fått möjlighet att studera och uppgradera sina kunskaper.

För att bekämpa arbetslösheten formulerade regeringen 1996 ett mål om att halvera den dåvarande öppna arbetslösheten på 8 procent till 2000. Detta mål uppnåddes i slutet av 2000 och arbetslösheten har sedan dess legat kring 4 procent. Ett liknande mål för sysselsättningen formulerades 1998. Då slogs fast att 80 procent av befolkningen mellan 20 och 64 år skall vara reguljärt sysselsatt 2004.⁷ Sysselsättningsutvecklingen har i stort varit positiv sedan målet sattes upp. De senaste 18 månaderna har dock utvecklingen dämpats och periodvis har sysselsättningsgraden t.o.m. varit något sjunkande.

Regeringens sysselsättningsmål, säsongrensade värden samt 3 månaders glidande medelvärde



Källa: SCB, AKU

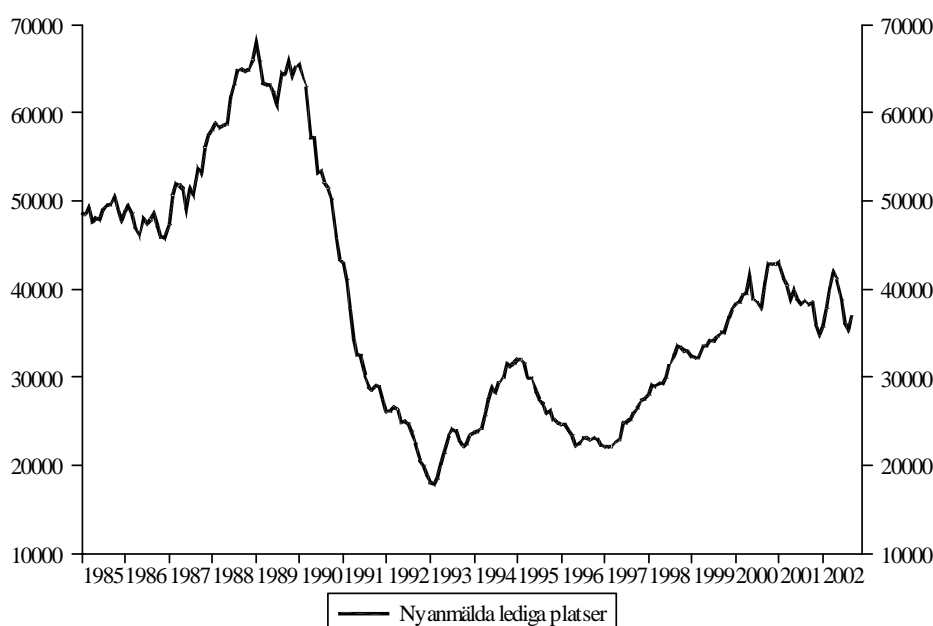
⁷ Med reguljärt sysselsatta menas de som är sysselsatta enligt definitionen i Arbetskraftsundersökningen (AKU) exklusive deltagare i de arbetsmarknadspolitiska programmen allmänt anställningsstöd, förstärkt anställningsstöd (två- och fyraårsinskrivna), särskilt anställningsstöd, offentliga tillfälliga arbeten för äldre arbetslösa samt de som uppstår bidrag för start av näringsverksamhet.

Möjligheterna att nå sysselsättningsmålet skulle förbättras av en kraftig konjunkturuppgång under 2003 och 2004. En förutsättning för att nå målet är att sysselsättningsgraden stiger särskilt i grupper där den i dag är betydligt lägre än genomsnittet.

Platser

Antalet anmälda arbeten till arbetsförmedlingen har varierat över tiden och uppvisar en omvänd utveckling i förhållande till arbetslösheten.⁸ I slutet av 1980-talet anmäldes i snitt varje månad drygt 60 000 arbeten med mer än 10 dagars varaktighet. Strax före arbetslöshetskrisen i början av 1990-talet märktes en kraftig nedgång i antalet anmälda arbeten. Under 1992–1993 anmäldes i snitt drygt 20 000 arbeten varje månad. En mer ihållande uppgång i antalet anmälda platser kunde först märkas under 1997. Trots den gynnsamma utvecklingen som följde efter 1997 har antalet anmälda platser legat på en nivå som klart ligger under den som rådde i slutet av 1980-talet. Ökningen av antalet anmälda arbeten har avstannat under de senaste åren och under andra halvåret 2001 kunde t.o.m. en liten nedgång märkas. Även under hösten 2002 var antalet anmälda platser mindre än under 1999 och 2000.

Antal nyanmälda lediga platser till arbetsförmedlingen med en varaktighet längre än 10 dagar. Säsongsrensade värden samt 3 månaders glidande medelvärde



Källa: AMS

Varsel

Då konjunkturen dämpas stiger ofta varseltalen och på längre sikt påverkar detta sysselsättningen och arbetslösheten. Antalet inkomna varsel om uppsägning nådde extremt höga värden under 1991–1993. Under 1992

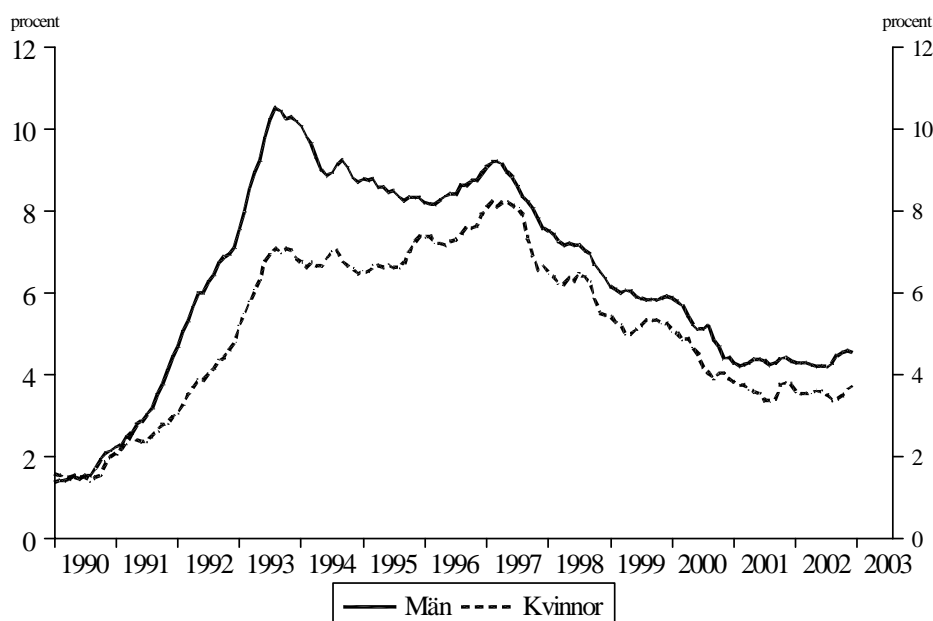
⁸ Antalet anmälda platser som anmäls till Arbetsförmedlingen utgör drygt 30 procent av alla lediga jobb. Antalet platser ger dock en indikation om konjunkturläget.

varslades i snitt 15 400 personer om uppsägning varje månad. Lika snabbt som varselnivån gick upp i slutet av 1990, sjönk den under andra halvåret 1993. Under 1994 var varselnivåerna åter relativt låga och i snitt varslades knappt 3 200 personer om uppsägning varje månad. Från 1994 och fram till 2000 låg varslen på en snittnivå på drygt 3 000 personer varje månad, sånär som under 1996 då nivån var något högre. År 2000 präglades av en god arbetsmarknad, något som avspeglas i varselstatistiken. I genomsnitt per månad varslades då knappt 2 400 personer om uppsägning. Under 2001 tenderade varselnivåerna successivt att stiga. En kulmen nåddes under hösten 2001. Under oktober och november var nivåerna plötsligt uppe i 9 000 personer. Sedan dess har antalet inkomna varsel minskat, men nivåerna har fortsatt att ligga på en högre nivå än under andra halvan av 1990-talet.

Det bör tilläggas att inte alla inkomna varsel om uppsägning verkställs och att mellan 30 och 40 procent av de som slutligen lämnar sin anställning har anmält sig hos arbetsförmedlingen enligt uppföljningar från AMS under det andra och tredje kvartalet 2002.

Kvinnor och män

I början av 1990-talet minskade antalet sysselsatta män mer än antalet sysselsatta kvinnor. Mellan åren 1990 och 1994 var minskningen för män närmare 14 procent. Motsvarande siffra för kvinnor var drygt 11 procent. Åren efter 1994 förbättrades sysselsättningen för män något, medan antalet sysselsatta kvinnor fortsatte att minska. Efter 1997 har sysselsättningen ökat både bland kvinnor och bland män, men den skillnad i antalet sysselsatta som uppstod i mitten av 1990-talet har till stora delar bestått. Trots att sysselsättningsutvecklingen för kvinnor under vissa perioder har varit sämre än för män, har den relativa arbetslösheten för kvinnor varit lägre än för män under 1990-talet. Särskilt stor var avvikelsen under 1993 och 1994. Kvinnors arbetslöshetsituation försämrades dock 1995–1997. Då konjunkturen vände 1997 var gapet i arbetslöshetsnivå mellan kvinnor och män relativt litet. Under de följande åren sjönk den öppna arbetslösheten för kvinnor och män i ungefär samma takt. Hösten 2001 stabiliserades dock den öppna arbetslöshetsnivån för män på en nivå strax över fyra procent, medan kvinnornas andel sedan dess har legat strax under fyraprocentnivån. Under hösten 2002 har det synts vissa tendenser till att arbetslösheten bland män ökar medan kvinnors arbetslöshet minskar. Förklaringen till detta är att konjunkturavmattningen under 2001 och 2002 i första hand gett effekter för den privata sektorn medan den offentliga sektorn, i vilken kvinnor är överrepresenterade, fortsatt att expandera.



Källa: AKU

För att bilden av kvinnors arbetslöshetssituation skall vara fullständig är det emellertid viktigt att också uppmärksamma problematiken med deltidarbetslöshet. Under 2002 var i snitt drygt 84 000 deltidarbetslösa. Av dessa var närmare 81 procent kvinnor. Utvecklingen av deltidarbetslösheten följer inte den allmänna arbetslöshetsutvecklingen. Den nedgång av arbetslösheten som påbörjades 1997 märktes först inte bland deltidarbetslösa och timanställda. En märkbar nedgång har dock skett under de allra senaste åren. Denna nedgång har sin förklaring i att regeringen, bl.a. mot bakgrund av den s.k. Vårdkommissionens arbete, gett AMS i uppdrag att, tillsammans med kommunerna och landstingen, arbeta mer målmedvetet för att få ned deltidarbetslösheten. Uppdraget har särskilt tagit sikte på vård- och omsorgssektorn.

Andelen kvinnor och män av arbetskraften som har deltagit i arbetsmarknadspolitiska program har sedan 1997 varit ungefär lika stor. Under de tre senaste åren har dock en något högre andel män deltagit i konjunkturberoende program.

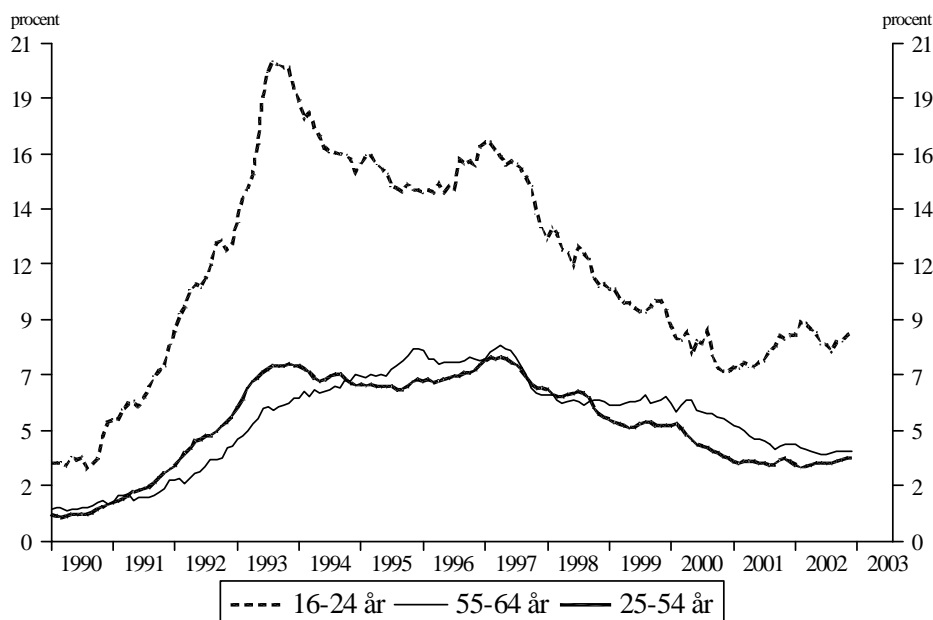
Olika åldersgrupper

Sysselsättningsgraden varierar kraftigt mellan olika åldersgrupper. Den stora sysselsättningsminskningen i början av 1990-talet drabbade alla åldersgrupper. Under senare delen av 1990-talet har sysselsättningsgraden ökat, men trots detta var sysselsättningsgraden för samtliga åldersgrupper lägre 2002 än 1990. Minskningen har varit störst bland ungdomar 16–24 år, vilket delvis kan förklaras av införandet av den 3-åriga gymnasieskolan och det ökade antalet utbildningsplatser inom högskolan. År 2002 var andelen sysselsatta i befolkningen i åldersgruppen 16–24 år 46 procent, i åldersgruppen 25–54 år 84 procent och för personer över 55 år 68 procent.

Under 1990-talets lågkonjunktur var det framförallt ungdomar i åldern 16–24 år som drabbades av hög arbetslöshet. En konjunkturedgång brukar ofta kännetecknas av att den öppna arbetslösheten bland ungdomar stiger först. Så var även fallet i början av 1990-talet. På motsvarande vis brukar också ungdomsarbetslösheten tidigt falla snabbt vid en konjunkturuppgång.⁹ När konjunkturen vände 1997 minskade den relativa öppna arbetslösheten bland ungdomar i snabbare takt än i övriga åldersgrupper. Denna positiva utveckling höll i sig till hösten 2001, då en viss uppgång i ungdomsarbetslösheten kunde märkas. Med tanke på vad som sagts ovan kunde detta ha varit en signal om en annalkande lågkonjunktur, men trots detta fortsatte arbetslösheten att gå ner eller vara oförändrad i övriga åldersgrupper. Under början av 2002 minskade ungdomsarbetslösheten, men under hösten ökade den igen. Denna gång ökade även arbetslösheten i de övriga åldersgrupperna.

Personer i åldern 25–54 år dominerar i arbetskraften. Den relativa arbetslösheten i denna åldersgrupp har utvecklats positivt sedan 1997. Arbetslöshetsnivån i den äldsta åldersgruppen, 55–64 år, har varit likartad, men arbetslösheten har inte minskat i samma takt under de senaste åren. Att den äldre åldersgruppen påverkas mindre av konjunkturförändringar kunde även märkas under den kraftiga uppgången av arbetslösheten under 1991 och 1992. Oberoende av åldersgrupp har arbetslösheten bland män varit något högre sedan början av 1990-talet.

Relativ öppen arbetslöshet fördelad på åldersgrupper. Säsongsrensade serier samt 3 månaders glidande medelvärde



Källa: AKU

Andelen ungdomar i åldern 20–24 år i arbetskraften, som deltar i konjunkturberoende program, har minskat från närmare 11 procent 1997 till drygt 4 procent 2002. Även andelen personer i åldern 25–54 år som deltar i konjunkturberoende program har minskat kraftigt under de senaste

⁹ Särskilda ungdomsåtgärder, Statskontoret 2001:4.

åren. Däremot har andelen äldre i åldern 55–64 år i arbetskraften, som deltar i konjunkturberoende program, successivt ökat från 2 procent 1997 till knappt 3 procent 2002.

Regionala skillnader

Regionalt har arbetsmarknadsläget varierat kraftigt. Samtliga regioner drabbades av högre arbetslöshet i samband med konjunkturedgången i början på 1990-talet. Under den senaste högkonjunkturen har dock de regionala skillnaderna förstärkts. Storstadsregionerna och vissa andra tillväxtregioner har präglats av svår arbetskraftsbrist och låg arbetslöshet, medan andra regioner har brottats med en hög öppen arbetslöshet med många personer i konjunkturberoende program som följd. I nordliga regioner med hög arbetslöshet tenderar även könsskillnaderna att vara större, med betydligt högre arbetslöshet bland män. Orsakerna till de regionala skillnaderna är många och komplexa - geografiskt avstånd, arbetskraftens utbildningsbakgrund, arbetskraftens rörlighet, sökintensitet och arbetsmarknadens branschstruktur är bara några komponenter. Den konjunkturavmattning som inträdde under hösten 2001 har däremot drabbat vissa tidigare gynnade områden i stor utsträckning. Det gäller t.ex. Stockholm, som på grund av krisen inom uppdragssektorn och på finansmarknaden har haft en stigande arbetslöshet under hösten 2002.

Utbudet av arbetskraft

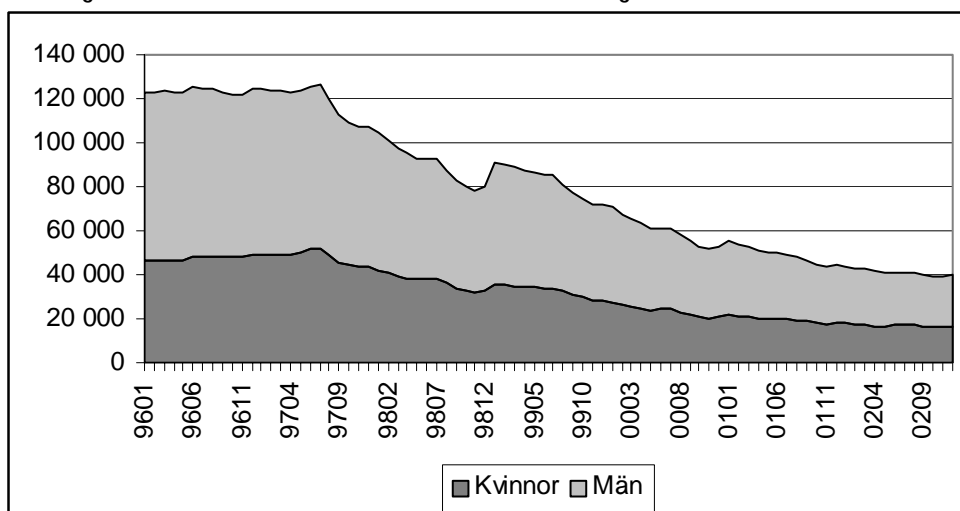
Den arbetsföra befolkningen i åldrarna 16–64 år uppgick 2002 till 5 666 000 personer, vilket var 269 000 fler än 1990. I jämförelse med 1990 var det 2002 en högre andel personer i arbetsför ålder som var äldre än 45 år. Trots en större arbetsför befolkning var arbetskraftsdeltagandet lägre 2002 än 1990. Detta har sin förklaring i att många förlorade sina arbetstillfällen under 1990-talets lågkonjunktur och lämnade arbetskraften. Dessutom har satsningen på Kunskapslyftet, införandet av den 3-åriga gymnasieskolan och det större utbudet av eftergymnasiala utbildningar lett till att en större andel av den arbetsföra befolkningen i dag studerar.

De demografiska förändringarna framöver kommer att leda till att en allt större andel av befolkningen kommer att vara i en försörjningsberoende ålder i relation till antalet i förvärvsarbetande ålder. Till följd av de ökade pensionsavgångarna efter 2010 kommer nyanställningsbehoven att öka kraftigt. I detta perspektiv blir vikten av åtgärder för att hålla uppe utbudet av arbetskraft särskilt tydlig. Allas arbetsvilja måste tillvaratas. Lika viktigt är det att de som i dag är undersysselsatta på arbetsmarknaden, mestadels kvinnor, i framtiden kan erbjudas mer sysselsättning samt att grupper vars sysselsättningsgrad i dag är låg kan höjas. Detta gäller framförallt yngre och äldre eftersom deras andel av den arbetsföra befolkningen kommer att öka framöver. Även bland personer med utländsk bakgrund och bland funktionshindrade finns en stor och viktig arbetskraftspotential.

Personer som har varit inskrivna vid arbetsförmedlingen i mer än två år och inte har haft något arbete under denna period benämns som långtidsinskrivna. I juli 1996 infördes detta begrepp i AMS statistik. Redan i slutet av 1980-talet användes begreppet långtidssökande, men det var mer kopplat till långtidsarbetslösa och tog alltså enbart sikte på den öppna arbetslösheten. Perioden för långtidsinskrivning bryts av arbete som varar i minst 30 dagar eller av att personen har varit avaktualiserad från AMS sökanderegister av annan orsak än arbete under minst 30 dagar. Som arbete räknas heltidsarbete, deltidsarbete, timanställning, lönebidrag och skyddat arbete hos offentliga arbetsgivare. Långtidsinskrivna som har anställning med anställningsstöd räknas inte som långtidsinskrivna under tiden i dessa program. Om de avslutar programmet utan att ha fått ett arbete räknas de åter som långtidsinskrivna. Den exakta definitionen av långtidsinskrivning har förändrats vid ett flertal tillfällen under de senaste åren. Ingen konvertering av AMS databaser har gjorts bakåt i tiden vilket innebär att det är svårt att studera den historiska utvecklingen.

Sedan 1996 har antalet långtidsinskrivna minskat kraftigt. Under 1996 och början av 1997 var antalet långtidsinskrivna drygt 120 000. Sedan dess har antalet successivt minskat och under hösten 2002 har antalet understigit 40 000 personer. Det innebär en minskning med knappt 68 procent. En liten uppgång registrerades under 1999, vilket främst beror på att det gjordes en förändring av begreppets definition. Den procentuella minskningen av långtidsinskrivna har under de senaste åren t.o.m. varit större än motsvarande minskning av arbetslösa och personer i konjunkturberoende program. En större andel av de långtidsinskrivna är män. Sedan 1996 och framåt har andelen män legat på en stabil nivå kring 60 procent.

Antalet långtidsinskrivna kvinnor och män vid Arbetsförmedlingen



Källa: AMS

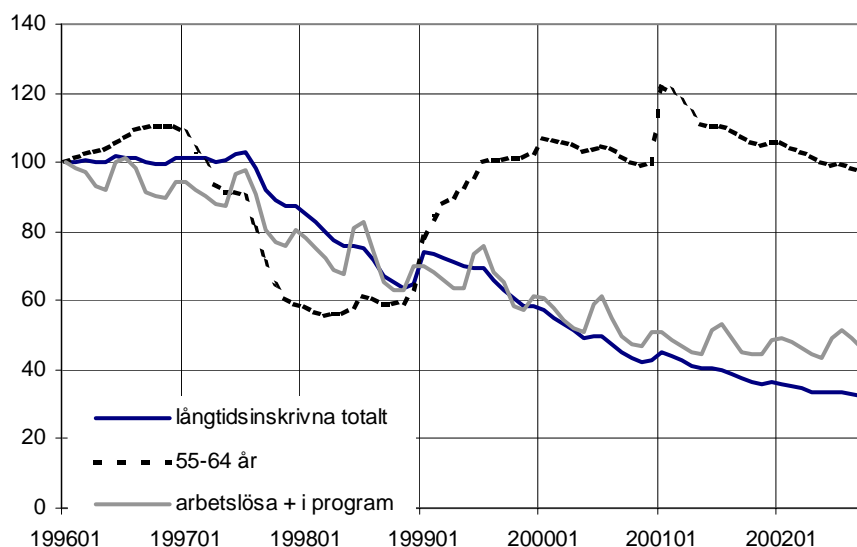
Anmärkning: Ingen konvertering bakåt i tiden har gjorts i AMS databaser p.g.a. definitionsförändringar av begreppet långtidsinskrivna. Statistiken för 2002 är därför inte helt jämförbar med statistiken från t.ex. 1996.

I början av 1996 var antalet långtidsinskrivna i åldersgruppen 55–64 år drygt 17 200. Dessa utgjorde cirka 14 procent av alla långtidsinskrivna.

Andelen har ökat betydligt sedan dess och i september 2002 var drygt 42 procent av alla långtidsinskrivna 55 år eller äldre. I antal har de bara minskat med cirka 500 personer sedan 1996.

Utvecklingen har dock periodvis varit mer positiv för de äldre långtidsinskrivna. Med januari 1996 som utgångspunkt (index) var minskningstakten snabbare för äldre långtidsinskrivna än för långtidsinskrivna totalt och obalanstalet under åren 1997 och 1998 (se fig. nedan). Detta har dock sin förklaring i att tillfällig avgångsersättning för äldre kunde sökas mellan den 1 juli och den 31 december 1997. Det innebar att personer som hade fyllt 60 år men inte 65 före utgången av 1997 och varit arbetslösa under minst tolv månader hade rätt till avgångsersättningen och därmed inte längre var långtidsinskrivna. En annan förklaring till den snabbare minskningstakten bland äldre långtidsinskrivna var införandet av offentliga tillfälliga arbeten för äldre arbetslösa (OTA) i slutet av 1996. Enligt reglerna räknades personerna inte som långtidsinskrivna så länge de befann sig i programmet. Under 1999 togs inga nya OTA-beslut, men däremot gjordes förlängningsbeslut vid årsskiftet 1999/2000. Minskningen av antalet personer med OTA ledde till att antalet äldre långtidsinskrivna började öka från 1999 och framåt. För den stora merparten upphörde OTA den sista december 2000, vilket fick konsekvensen att antalet äldre långtidsinskrivna steg ytterligare. En bit in på 2001 började antalet äldre långtidsinskrivna åter minska.

Långtidsinskrivna totalt och långtidsinskrivna i åldersgruppen 55–64 år



Källa: AMS

Anmärkning: Ingen konvertering bakåt i tiden har gjorts i AMS databaser p.g.a definitionsförändringar, vilket leder till stundtals tvära kast av utvecklingen, främst bland de äldre.

De äldre tycks inte ha påverkats av konjunkturuppgången i någon större omfattning. Det är snarare införandet av nya åtgärder och definitionsförändringar som har lett till uppgångar och nedgångar i antalet långtidsinskrivna. Det är främst de yngre åldersgrupperna som gynnats av den förbättrade konjunkturen och det är på grund av det förbättrade arbetsmarknadsläget för dessa grupper som det totala antalet långtidsinskrivna har minskat så kraftigt. Speciellt tydlig har nedgången varit i åldersgruppen 18–24 år.

Regionalt förekommer stora skillnader i antalet långtidsinskrivna som andel av den totala arbetslösheten (öppet arbetslösa och personer i program). I slutet av 2002 varierade denna andel från 6 procent i Stockholms län till över 18 procent i Blekinge län.

4.3 Sökintensitet

Vikten av ett effektivt sökande

För att matchningen på arbetsmarknaden skall vara effektiv krävs det både att de som är arbetslösa gör arbetsgivarna medvetna om det utbud som finns på arbetsmarknaden genom att söka arbete och att arbetsgivarna utlyser vakanta tjänster så att de arbetslösa får kunskap om vilken typ av arbetskraftsefterfrågan som finns. Ett stort arbetskraftsutbud motverkar ogynnsam löneglidning och inflation. Aktivt sökande kan skapa en efterfrågan på arbetskraft från en arbetsgivare som inte hade för avsikt att anställa men ändrar sig eller som tidigarelägger en anställning i och med att sökande finns. Så kallade spontanansökningar, dvs. ansökningar till tjänster som inte är utlysta, kan alltså i olika avseenden löna sig både för den arbetslöse och för samhället i stort.

Arbetsförmedlingen har som sin grundläggande uppgift att på olika sätt stödja de arbetssökande och arbetsgivarna i deras sökande efter jobb respektive arbetskraft och därigenom effektivisera matchningen på arbetsmarknaden.

Uppföljning av förändringar i reglerna för arbetslöshetsförsäkringen

I februari 2001 ändrades reglerna för arbetslöshetsförsäkringen. De nya reglerna innebar bl.a. ändrade sanktioner samt krav på upprättande av en individuell handlingsplan. Under de första 100 ersättningsdagarna fick de sökande dessutom en möjlighet att begränsa sitt arbetssökande till lämpliga arbeten inom sitt yrke och i närområdet. Avsikten var att förändringarna skulle resultera i en effektivare sökprocess. Ett effektivare arbetssökande borde i sin tur kunna leda till större möjligheter att hitta arbete och därmed minskade kostnader för arbetslöshetsförsäkringen genom kortare inskrivningstider.

I syfte att undersöka sökintensiteten hos arbetslösa har Näringsdepartementet upphandlat tre tilläggsfrågor till SCB:s arbetskraftsundersökningar. Frågorna handlar om hur många timmar den öppet arbetslösa lägger ner på att söka arbete, hur många arbeten den arbetslösa söker under mätveckan och, slutligen, hur många av dessa arbeten som ligger utanför hemorten. Första gången dessa tilläggsfrågor ställdes i samband med SCB:s arbetskraftsundersökningar var första kvartalet 2001.

Inom ramen för uppföljningen av förändringarna i reglerna för arbetslöshetsförsäkringen har regeringen dessutom givit AMS i uppdrag att redovisa effekterna av förändringarna.

De individuella handlingsplanerna är ett gemensamt ansvar för den arbetssökande och arbetsförmedlingen. I avsnitt 5 under rubriken *Säkerställ arbetslöshetsförsäkringens legitimitet* redovisas de åtgärder som vidtagits för att kvalitetssäkra arbetsförmedlingens arbete med de indivi-

De arbetslösas sökbeteende

Statistik om de arbetslösas sökbeteende saknas till stor del från tiden före reformens genomförande, vilket gör jämförelser över tid svåra. En telefonintervju gjord av Temo 1994 visade att 77 procent av de arbetssökande sökte arbete mellan 0 och 4 timmar i veckan. Av de intervjuade uppgav 30 procent att de sökte arbete mindre än en timme i veckan¹⁰. Enligt SCB:s arbetskraftundersökningar under fjärde kvartalet år 2002 var andelen som uppger att de inte alls sökte arbete under mätveckan i princip lika stor (28 procent). Andelen hade minskat marginellt jämfört med ett år tidigare (29 procent). En något mindre andel uppgav att de sökte arbete mellan 0 och 4 timmar (65 procent) jämfört med Temos mätningar 1994. De arbetslösa sökte i genomsnitt nästan fem timmar i veckan under fjärde kvartalet 2002. Arbetsmarknadsläget vid de olika tidpunkterna kan bidra till att förklara skillnaderna. Vid Temos mätning 1994 var Sverige i en djup konjunktursvacka med få lediga arbeten jämfört med fjärde kvartalet 2002, då konjunkturen visserligen avmattats något men antalet vakanser var betydligt större. Enligt SCB:s undersökningar söker män i genomsnitt arbete under något fler timmar i veckan än kvinnor. Skillnaden har minskat under det senaste kvartalet.

SCB:s arbetskraftundersökningar pekar även på att de arbetslösa söker få arbeten i veckan. Under fjärde kvartalet 2002 uppgav nästan 60 procent av de arbetslösa att de inte sökt något arbete den senaste veckan; i genomsnitt söktes mindre än två arbeten. Även här har män en något högre sökintensitet än kvinnor. IFAU:s studie om deltagarna i aktivitetsgarantin visar på ännu lägre sökintensitet.¹¹ Enligt studien hade de intervjuade deltagarna i genomsnitt sökt två arbeten under den senaste månaden. Medelvärdet var högre för de deltagare som varit i garantin under kortare tid (tre arbeten för dem som börjat under 2002) och för deltagare i storstadsområdena (fyra arbeten). Studien visar vidare att över hälften, 56 procent, av de intervjuade deltagarna aldrig deltagit i någon jobbsökarkurs under tiden i aktivitetsgarantin.

Andelen av de arbetslösa som använder sig av flera olika ”kanaler” i sitt jobbsökande har ökat under de senaste åren. Typiska kanaler är besök vid arbetsförmedlingen/på platsbanken, direktkontakt med arbetsgivare eller via annons. En ökning skedde mellan 2000 och 2001. En orsak kan ha varit det förbättrade arbetsmarknadsläget. Sedan de nya reglerna infördes under första kvartalet 2001 har ökningen dock stannat av något. Under fjärde kvartalet 2002 sökte en något högre andel av männen via mer än en sökkanal jämfört med kvinnorna. Fortfarande uppger dock nästan hälften av de arbetssökande att de endast använder en kanal i sitt jobbsökande och då främst arbetsförmedlingen.

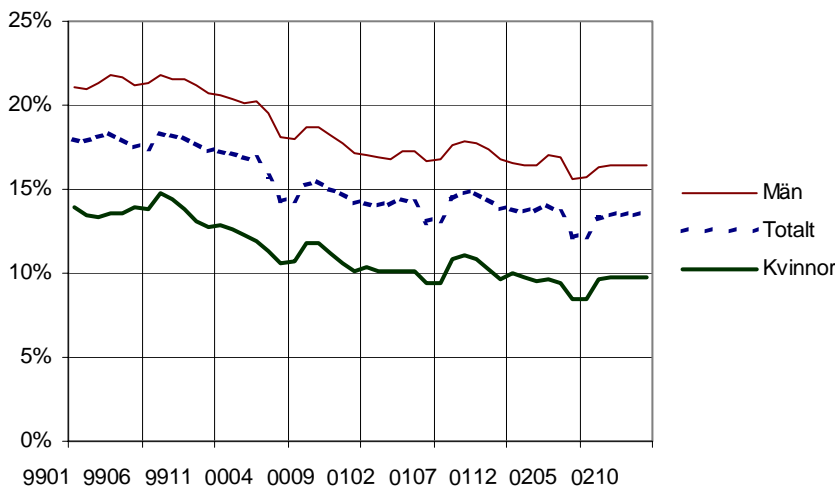
Andelen som söker arbete utanför normalt pendlingsavstånd, s.k. interlokalt sökande, har minskat under de senaste åren enligt AMS sökanderegister. Andelen har minskat från 17 procent i december 1999 till 13

¹⁰ Arbetslösas sökaktivitet, Susanne Ackum Agell, 1996, Fackföreningsrörelsens Institut för Ekonomisk Forskning.

¹¹ Deltagarna i aktivitetsgarantin, Daniela Fröberg och Linus Lindqvist, 2002, IFAU.

procent i december 2002. Män söker arbete interlokalt i större utsträckning än kvinnor, vilket delvis skulle kunna förklaras av den högre arbetslösheten för män. När det finns få vakanser måste den arbetslösa anstränga sig mer och vara beredd att flytta. Kraven på den arbetslösa från arbetsförmedlingen, om att acceptera lämpligt arbete som ligger utanför hemorten, kan tänkas öka när antalet arbeten på hemorten är få. Att arbetsmarknadsläget har förbättrats under perioden skulle i så fall delvis kunna förklara att det interlokala sökandet minskat.

Andel som söker arbete utanför normalt pendlingsavstånd, januari 1999–december 2002 (Källa: AMS)



De nya reglerna för arbetslöshetsersättningen som tillåter en geografisk och yrkesmässig begränsning av arbetssökandet under de första 100 ersättningsdagarna, har i princip inte lett till någon geografisk vidgning efter 100 dagar. Statistik från SCB över fjärde kvartalet 2002 visar att andelen som söker interlokalt ökar marginellt från knappt 7 procent till 7,5 procent efter 100 ersättningsdagar. Av deltagarna i aktivitetsgarantin uppger, enligt IFAU:s ovan nämnda studie, endast 21 procent att de uppmanats av sin handledare att söka arbete på en ort utanför normalt pendlingsavstånd.

När det gäller i vilka yrken de arbetslösa söker arbete, så finns tecken på ett vidgat sökande efter 100 dagar enligt IFAU:s studie. Av AMS sökanderegister för tredje kvartalet 2002 framgår att 63 procent av dem som den senaste månaden förbrukat 100 ersättningsdagar söker arbete inom minst två yrken. Det är en ökning från föregående år då andelen var 54 procent. Andelen som sökte arbete inom mer än ett yrke av dessa personer tre månader tidigare var 54 procent. Motsvarande andel ett år tidigare var 45 procent. Andelen har alltså ökat sedan 2001. En viss vidgning sker också men fortfarande är det många som efter 100 dagar inte vidgar sitt sökande till yrkesområden som man kanske inte har utbildning inom eller erfarenhet av. Enligt IFAU:s studie om deltagarna i aktivitetsgarantin hade endast 56 procent uppmanats att söka arbeten inom andra yrkesområden, trots kravet på vidgat sökande efter 100 dagar. Generellt gäller att kvinnor vidgar sitt sökområde yrkesmässigt i större utsträckning än män.

Sammanfattningsvis kan konstateras att sökintensiteten fortfarande är förhållandevis låg hos de arbetssökande.

Inledning

En väl fungerande arbetsmarknad förutsätter en effektiv kompetensförsörjning. Det gäller särskilt mot bakgrund av den pågående strukturomvandlingen i arbetslivet; många arbetstillfällen i arbetsintensiva sektorer med förhållandevis låga utbildningskrav försvinner samtidigt som nya uppstår i en framväxande kunskapsintensiv sektor där kunskap och kompetens blir allt viktigare.

I detta perspektiv är dimensioneringen av och inriktningen på både det reguljära utbildningsväsendet och den utbildning som arbetsgivaren ansvarar för på arbetsplatsen av största strategiska betydelse.

Arbetsmarknadsutbildningen skall bidra till att anpassa arbetskraftens utbildning till ändrade kunskaps- och kvalifikationskrav i arbetslivet. Det innebär att arbetsmarknadsutbildningen är ett viktigt instrument i strävandena att motverka arbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden. Men den har också en tydlig tillväxtorienterad funktion som komplement till det reguljära utbildningsväsendet. Arbetsmarknadsutbildningen skall stimulera till yrkesmässig rörlighet och därigenom motverka sådana brist- och flaskhalsproblem som konjunkturväxlingar kan orsaka.

De enskilda arbetsgivarna har det primära ansvaret för kompetensutvecklingen av sin personal. Staten kan, och bör, dock genom en aktiv och balanserad användning av det instrument som arbetsmarknadsutbildningen utgör också ta ett ansvar. Staten bör skapa gynnsamma förutsättningar för den grundläggande kompetensförsörjningen i fråga om dimensionering och innehåll. Härigenom skapas också större möjligheter för arbetsgivarna att förse individen med kontinuerlig uppgradering av kompetensen på arbetsplatsen.

Vad vet vi om den yrkesmässiga rörligheten?

Kunskapen om den yrkesmässiga rörligheten är begränsad. En orsak är att det saknas heltäckande yrkesregister som möjliggör närmare analyser på området. De studier som gjorts gäller arbetsgivarbyten. Dessa har emellertid relevans också när det gäller yrkesbyten eftersom de ger kunskap om rörlighet mellan olika branscher.

Av AMS rapport Geografisk rörlighet och arbetsgivarbyten (Ura 2003:1) framgår bl.a. att antalet arbetsgivarbyten tenderar att minska i takt med att arbetskraften åldras. För att dämpa en förväntad nedgång av yrkesbyten till följd av den demografiska utvecklingen, är det enligt AMS väsentligt att satsa på kompetenshöjande insatser av olika slag. På så sätt kan rörlighet från tillbakagående till växande branscher stimuleras. En annan slutsats som kan dras av rapporten är att den yrkesmässiga rörligheten följer konjunkturen om man ser det över ett antal konjunkturcykler.

NUTEK:s rapport "Arbetskraftens rörlighet – ett smörjmedel för tillväxt" kom ut 2000. Datamaterialet den grundas på sträcker sig emellertid enbart till 1996. Eftersom undersökningsperioden i stort sammanfaller med 1990-talets djupa lågkonjunktur bör resultaten, mot bakgrund av vad som sagts ovan, tolkas med viss försiktighet.

Av rapporten framgår bl.a. att andelen av de sysselsatta som bytte arbetsställen minskade med över en femtedel under tidsperioden 1987–1996. Samtidigt nästan halverades rörligheten mellan olika branschgrupper, liksom mellan olika lokala arbetsmarknadsområden. Det framkommer vidare att andelen sysselsatta som byter arbetsställe inom det lokala arbetsmarknadsområdet och inom en och samma bransch är opåverkad av konjunkturen. En ytterligare, knappast överraskande, slutsats är att sysselsatta som har en högre utbildning har större benägenhet att söka sig till arbete i växande branscher och regioner.

Tillgång och efterfrågan på kvalificerad arbetskraft

Undersökningar från SCB, Konjunkturinstitutet och AMS visar att det inte råder någon mer allmän brist på arbetskraft men att vissa arbetsgivare har svårigheter att rekrytera personal inom några yrkesområden. Det gäller framförallt inom den kunskapsintensiva sektorn där eftergymnasial utbildning i stor utsträckning efterfrågas. Vissa obalanser finns emellertid även i yrkeskategorier där krav ofta ställs endast på gymnasial utbildning. Exempelvis inom vårdsektorn förväntas stora obalanser de kommande åren. Inom industrisektorn rapporterar arbetsgivare att det råder brist på olika typer av teknisk kompetens. Några av de yrken som AMS framhåller är verktygsmakare, CNC-operatörer, kvalificerade svetsare samt bil- och lastbilmekaniker. Det måste också beaktas att obalanserna på arbetsmarknaden inte bara är yrkesmässiga utan också regionala. Brist och överskott på en viss kompetens kan finnas samtidigt i olika regioner. Frågan om arbetskraftsförsörjning skall särskilt beaktas i de regionala tillväxtprogram som kommer att utarbetas i alla län under våren 2003.

Långsiktiga beräkningar visar att rekryteringsproblemen kommer att bli mer påtagliga framöver. Detta beror främst på de stora pensionsavgångar som kan förutses, men också på ungdomars svaga intresse för att arbeta inom t.ex. industri- och vårdsektorn. Lågkonjunkturen under 1990-talet innebar dessutom att många arbetstagare, inte minst just inom industrin och vården, tvingades lämna arbetsmarknaden tidigare än de planerat, vilket bidragit till att tillgången på utbildad arbetskraft inte överensstämmer med efterfrågan. Om ungdomars attityder inte förändras och sysselsättningsnivån hos den äldre arbetskraften inte ökar förutspår AMS och SCB att bristerna på kvalificerad arbetskraft kommer att kvarstå och fördjupas inom vissa strategiskt viktiga områden.

I undersökningar som har genomförts av AMS, NUTEK och Svenskt Näringsliv uppger arbetsgivare att rekryteringsarbetet försvåras av att de sökande inte uppfyller uppställda kompetenskrav.¹² I NUTEK:s undersökning bedömde arbetsgivare att 43 procent av platserna var svårtillsatta, i AMS undersökning uppgav 35 procent av tillfrågade företag att man haft svårt att hitta rätt kompetens och i Svenskt Näringslivs undersökning var det närmare 75 procent av arbetsgivarna som upplevde svårigheter vid rekryteringen.

¹² Arbetsmarknadsutsikterna för 2002 (Ura 2001:9), AMS, 2001, Kompetens en bristvara? Företagens syn på kompetensförsörjning (R 2000:14), NUTEK, 2000, samt Brister i arbetsmarknadspolitik bromsar tillväxten, Svenskt Näringsliv, 2001.

Undersökningarna visar dock att rekryteringsproblem i många fall får en acceptabel lösning genom en förlängd rekryteringsprocess och med ändrade kompetenskrav. Konsekvenserna av rekryteringssvårigheter och försenade rekryteringar är ofta stigande lönekostnader eller att företag tvingas tacka nej till order. Vidare framkommer i undersökningarna att rekryteringsproblemen är mer omfattande för småföretag än för större företag. Små företag tvingas i större utsträckning att sänka kompetenskraven och/eller dra ner på produktionen.

IFAU:s rapport Arbetsgivarens rekryteringsbeteende (Forskningsrapport 2001:3) ger en liknande bild. En genomförd enkätstudie riktad till arbetsgivare inom den offentliga och privata sektorn visar att tre av tio arbetsgivare upplevde brist på kvalificerad arbetskraft. Bristen löstes i vissa fall genom ökat övertidsarbete. Andra arbetsgivare rapporterade emellertid att de tvingades att minska produktion och service.

Nya krav på arbetsmarknadsutbildningen

De nya arbeten som kommit till på arbetsmarknaden under senare år har i hög grad skapats inom den kunskapsintensiva sektorn. En förutsättning för att arbetskrafts- och kompetensbehoven i denna sektor skall kunna tillgodoses är att regeringens långsiktiga mål om att 50 procent av en årskull skall ha börjat studera vid högskolan vid 25 års ålder. SCB:s¹³ och AMS¹⁴ prognoser anger samstämmigt att efterfrågan på arbetskraft på både kort och lång sikt kommer att vara större än tillgången inom vård och omsorg, naturvetenskap och teknik samt undervisning.

Enligt AMS har de senaste årens arbetskraftsefterfrågan och rekryteringar i stor utsträckning tömt den reserv av utbildad arbetskraft som fanns. Det finns nu därför begränsade möjligheter att höja sysselsättningen inom t.ex. vård-, omsorgs- och undervisningsområdet. AMS menar att detta ställer krav på att nya strategier formuleras för att förmå unga att välja utbildning som har anknytning till den framtida arbetsmarknaden. Det ställer emellertid också, framhåller AMS, nya krav på arbetsmarknadsutbildningen. I sammanhanget skall förstås inte förglömmas den grundläggande betydelsen av att arbetsgivaren måste vara beredd att erbjuda villkor som förmår attrahera den arbetskraft som efterfrågas.

Inom arbetsmarknadspolitiken är arbetsmarknadsutbildningen det viktigaste instrumentet vid sidan av arbetsförmedlingen. Störst betydelse, inte minst i ett tillväxtperspektiv, har den yrkesinriktade utbildningen. För att höja kompetensen hos arbetssökande med svag ställning och samtidigt underlätta rekryteringen till den yrkesinriktade utbildningen genomför AMS också förberedande utbildningar. Detta har ett stort värde för många arbetssökande, men AMS menar också att det är problem med att finna personer som når upp till de förkunskapskrav som ställs. Detta förhållande bidrar till svårigheterna att komma till rätta med situationer där det samtidigt råder påtaglig arbetskraftsbrist och arbetslöshet.

¹³ SCB, *Trender och prognoser 2002, befolkning, utbildningen och arbetsmarknaden med sikte på år 2020.*

¹⁴ *Var finns jobben 2002/2003 (Ura 2002:5), AMS 2002.*

Mot bakgrund härav föreslog AMS i budgetunderlaget till regeringen för perioden 2000–2002 att myndigheten skulle få möjlighet att genomföra bristyrkesutbildning för redan anställda. AMS menade att detta skulle förbättra förutsättningarna att förebygga flaskhalsar. Riksdagen beslutade på regeringens förslag, bl.a. mot denna bakgrund, om att under 2000 genomföra en försöksverksamhet med bristyrkesutbildning riktad till anställda (prop. 1999/2000:1 utgiftsområde 14, rskr. 1999/2000:83). Det övergripande motivet var att tillgången på arbetskraft inte skulle bli hämmande för en framtida ökning av sysselsättningen och att regeringens sysselsättningsmål skulle uppnås. Förutom att snabbare kunna tillgodose arbetslivets kompetensbehov ville man ge arbetslösa möjlighet att ta de arbeten som blev lediga under den anställdes utbildningstid och därmed komma in på arbetsmarknaden.

I försöksverksamheten deltog 1 271 personer, 394 kvinnor och 877 män. Utbildningar inom datateknik, tillverkning, pedagogik, vård och omsorg och teknik och naturvetenskap dominerade. Den uppföljning som AMS genomförde av försöksverksamheten¹⁵ visade att 85 procent av deltagarna upplevde att deras yrkeskunnande ökat. Av dessa var flertalet kvar hos samma arbetsgivare och inom samma yrkesområde. Arbetsgivarna var överlag mycket positiva till försöksverksamheten och menade att försöksverksamheten bidragit till att lösa brist- och flaskhalsproblem. Samtidigt framhöll AMS i uppföljningen att de snäva tidsramarna för försöksverksamheten inte givit rimliga förutsättningar att genomföra verksamheten på ett tillfredsställande vis.

Inom ramen för det nationella IT-programmet (SwiT) som genomfördes 1998–2000 fanns också möjlighet att erbjuda utbildning för ett visst antal redan anställda. IFAU utvärderade programmet¹⁶ och kom till slutsatsen att utbildningen verkade ha avhjälpt de aktuella arbetsgivarnas kompetensbrist och resulterat i ny och mer effektiv teknikanvändning i företagen. I rapporten Var finns jobben 2002/2003? (Ura 2002:5) anför AMS att kraven på enskilda att klara övergångar mellan olika yrkesområden kommer att bli allt större i framtiden till följd av såväl strukturovandling som demografiska förändringar.

I linje med detta har AMS i budgetunderlaget för 2003–2005 framhållit att det fortfarande finns behov av bristyrkesutbildning för redan anställda och föreslagit att arbetsmarknadsutbildning skall få anvisas även den som inte är eller riskerar att bli arbetslös. Särskilt har AMS påtalat att det kan ha betydelse för de många utrikes födda som finns i arbeten de är överkvalificerade för. Bristyrkesutbildning skulle kunna ge dem möjlighet att komplettera tidigare utbildning så att de får arbete i nivå med sina faktiska kvalifikationer.

I sammanhanget bör uppmärksammas de risker som finns med att staten subventionerar utbildning av aktuellt slag. Dels kan det innebära att arbetsgivare får ersättning för utbildningar som de själva planerat att bekosta, dels kan subventionen leda till snedvridning av konkurrensen om inte alla arbetsgivare ges möjlighet att få del av förmånen. En ytterligare

¹⁵ Uppföljning av försöksverksamhet med bristyrkesutbildning för redan anställda (Prora 2002:1).

¹⁶ IFAU, Att utbilda dem som har jobb – exemplet SwIT (2001:10).

risk med satsningar på utbildning av redan anställda kan vara att resursutrymmet för nödvändiga insatser för de som är arbetslösa blir för litet.

AMS och IFAU har i uppföljningen av försöksverksamheten med bristyrkesutbildning respektive SwIT-utbildningssatsningen undersökt undanträngningseffekter. Av de intervjuade arbetsgivarna uppgav 20 procent att de sannolikt hade betalat utbildningen om subventionen inte fanns. Utbildningarna hos dessa arbetsgivare syftade i hög grad till att öka arbetstagarens kvalifikationer för andra arbetsuppgifter på den befintliga arbetsplatsen snarare än till att arbetstagaren skulle byta yrke. I de fall där de anställda bytte yrke eller arbetsgivare hade subventionen betydelse för att utbildningen skulle komma till stånd. Ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv kan betald utbildning av staten i dessa fall vara motiverad för att avhjälpa arbetsgivarens brist på kompetent arbetskraft och bidra till fortsatt tillväxt.

Erfarenheter från Europeiska socialfondens mål 3

Europeiska socialfondens mål 3 under perioden 2000–2006 syftar till att ge människor möjlighet att utveckla sin kompetens så att de kan leva upp till de ökande krav som ställs i arbetslivet. Programmet är riktat till såväl sysselsatta som arbetslösa och är indelat i fyra insatsområden.

Inom insatsområde 1 Kompetensutveckling för sysselsatta har från programmets start i oktober 2000 t.o.m. december 2002 totalt 29 000 projekt beslutats. Dessa omfattar 694 000 deltagare, varav 53 procent är kvinnor och 47 procent är män. Insatsområdet skall stimulera till verksamhetsrelaterad kompetensutveckling för anställda i privata företag, offentlig sektor och organisationer liksom för egna företagare. Små och medelstora företag skall prioriteras.

Insatsområdet omfattar under programperioden totalt ca 16 000 miljoner kronor, varav totalt ca 5 500 miljoner kronor till lika delar utgörs av bidrag från Europeiska socialfonden och statlig medfinansiering. Närmare hälften av socialfondsmedlen i mål 3 programmet avser Kompetensutveckling för sysselsatta.

Insatserna inom ramen för insatsområdet görs i två steg. Det första steget utgörs av en kompetens- och verksamhetsanalys på arbetsplatsen. Denna analys skall sedan i ett andra steg ligga till grund för ansökan om stöd till kompetensutveckling för anställda.

Företag eller arbetsplatser med färre än 250 anställda kan få bidrag med upp till 50 procent av kostnaderna för kompetens- och verksamhetsanalysen. Bidraget för kompetensutvecklingen uppgår till 20–40 procent av utbildningskostnaden och bruttolönen för de anställda för den tid de deltar, dock högst 400 000 kronor.

På regeringens uppdrag redovisade Riksrevisionsverket (RRV) i mars 2002 en utvärdering av insatsområde 1 Kompetensutveckling för sysselsatta i mål 3. Denna utvärdering tydde på att genomförandet dittills varit framgångsrikt även avseende kvalitativa aspekter, med reservation för den relativt begränsade omfattningen av undersökningen. Bland annat bedöms intresset och engagemanget hos arbetsgivarna för kompetensutvecklingen som stort. De intervjuade deltagarnas omdömen om kompetensutvecklingen är över lag goda, främst avseende innehållet i utbildningarna som anses relevant för arbetet och därför bedöms ha positiv

betydelse. Deltagarna gör dock bedömningen att kompetensutvecklingen inte har haft lika stor betydelse för deras ställning på arbetsmarknaden. Prop. 2002/03:44

4.5 Situationen för invandrare

Inledning

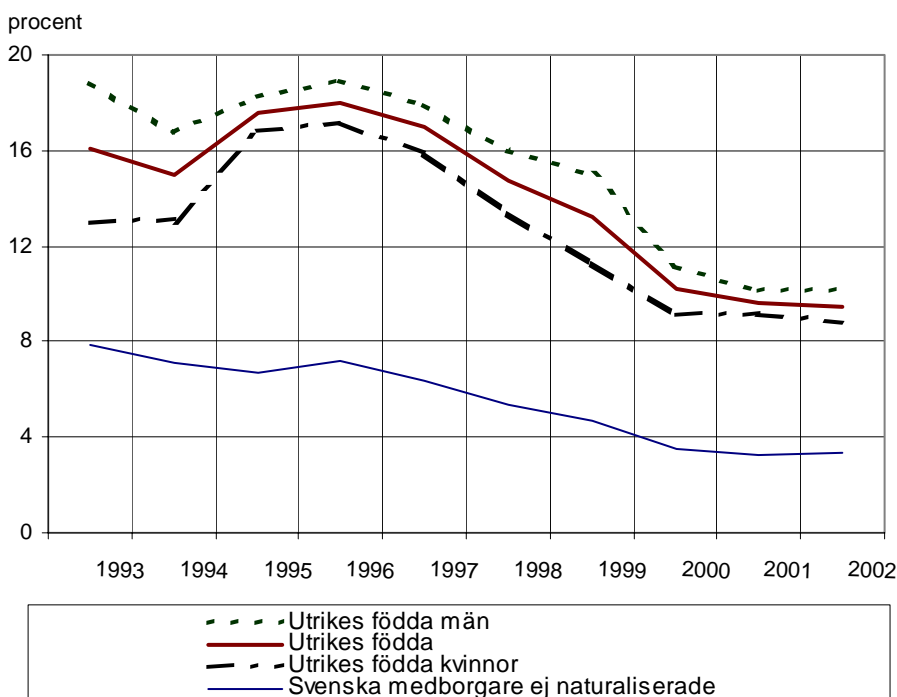
I det följande ges en kortfattad beskrivning av situationen för invandrare på den svenska arbetsmarknaden och vissa utvecklingstendenser i detta sammanhang. Regeringen har i skrivelsen Integrationspolitik för 2000-talet (skr. 2001/02:129) förra året givit en mer omfattande redovisning.

Beskrivningen tar primärt sikte på gruppen utrikes födda. På grund av att relevant statistik för denna grupp i vissa avseenden saknas, kompletteras framställningen med uppgifter om situationen för utländska eller utomnordiska medborgare. Inledningsvis skall också särskilt understrykas att kategorin utrikes födda är mycket heterogen och att situationen för olika individer eller grupper av individer i kategorin kan skilja sig avsevärt åt, något som också framkommer nedan.

Arbetslöshet och sysselsättning

Personer födda utomlands drabbades särskilt hårt av nedgången på arbetsmarknaden i början av 1990-talet. Speciellt utsatta var de nyanlända invandrarna, av vilka många flytt krig och kaos i f.d. Jugoslavien. Men konjunkturedgången slog hårt också mot invandrare med längre vistelsetid i Sverige, även mot dem som blivit svenska medborgare. I jämförelse med svenska ej naturaliserade medborgare steg arbetslösheten betydligt mer för utrikes födda.

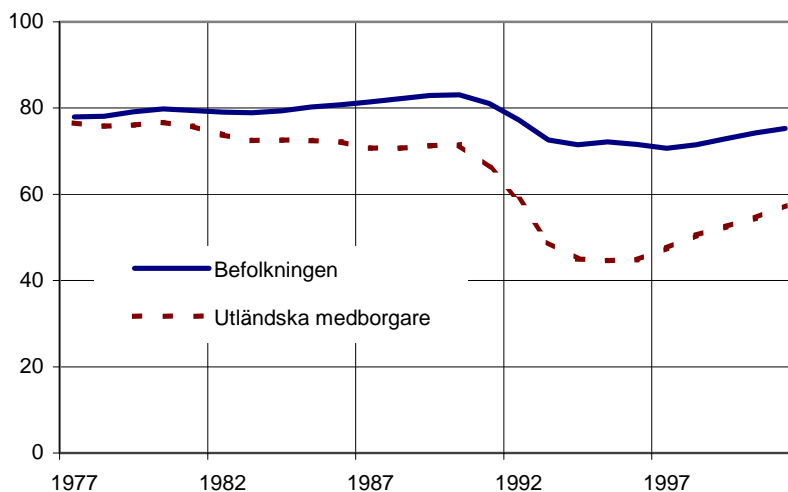
Relativ arbetslöshet för utlandsfödda och svenska ej naturaliserade medborgare under andra halvåret 1993–2002



Efter arbetslöshetstoppen 1996, då arbetslösheten var 18 procent bland de utrikes födda under andra halvåret, har arbetslösheten bland utrikes födda minskat kraftigt. Arbetslösheten fortsatte minska under andra halvåret 2002 för de utrikes födda men ökade något för svenska ej naturaliserade medborgare. Arbetslösheten är högre bland utrikes födda män än bland utrikes födda kvinnor. Under andra halvåret 2002 var 10,1 procent av männen och 8,8 procent av kvinnorna arbetslösa. Under det senaste året har utrikes födda kvinnor stått för hela arbetslöshetsminskningen, medan arbetslösheten bland män legat på en konstant nivå.

Då konjunkturen vände 1997 bröts en långvarig negativ sysselsättningstrend. Sysselsättningsgraden för utländska medborgare hade då sjunkit sedan mitten av 1970-talet. Sysselsättningsgraden för utländska medborgare har under de fem senaste åren stigit snabbare än för befolkningen som helhet. Ökningen har varit större för män än för kvinnor. Statistik för 2002 tyder på att ökningen avstannat något. Även arbetslöshetsutvecklingen för utländska medborgare har varit mycket positiv de senaste åren.

Sysselsättningsgrad bland utländska medborgare samt i den totala befolkningen i arbetsför ålder, 1977–2001



Källa: SCB

Förbättringen av situationen på arbetsmarknaden för invandrare syns även i statistiken över personer med långa inskrivningstider på arbetsförmedlingen. Från 1998 och framåt har minskningen varit mycket kraftig. I september 2002 hade antalet långtidsinskrivna utomnordiska medborgare, i jämförelse med januari 1996, minskat med 77 procent. Det är en större procentuell minskning än bland långtidsinskrivna totalt.

Ursprungsland och vistelsetid

I vilket land en person är född och hur länge personen har varit i Sverige påverkar sannolikheten för att vara sysselsatt eller arbetslös. För personer födda i ett annat nordiskt land var sysselsättningsgraden 70 procent under andra halvåret 2002 medan personer födda i Asien eller Afrika hade en sysselsättningsgrad på 52 respektive 53 procent.

Sysselsättningsgraden ökar och arbetslösheten sjunker väsentligt med antalet år den invandrade varit i Sverige. Det tyder på en ökad integration med tiden. Skillnaderna mellan dem som varit kort tid i Sverige och dem som varit här längre är särskilt tydlig bland utomeuropeiska invandrare. Det bör samtidigt betonas att skillnader mellan utrikes födda och infödda består också efter lång tid i landet. För utlandsfödda som varit mer än 20 år i Sverige är sysselsättningsgraden 5,5 procentenheter lägre och arbetslösheten 1,4 procentenheter högre än för personer födda i Sverige¹⁷.

Hinder för invandrare på den svenska arbetsmarknaden

Strukturomvandlingen från industrisamhälle och massproduktion till ett mer kunskapsintensivt och kundorienterat samhälle har gjort det generellt svårare för invandrare att hävda sig på arbetsmarknaden. Kulturspecifik kunskap, såsom språkfärdigheter, förmåga att kommunicera med kunder och medarbetare samt kunskap om det svenska samhället, har tillmätts allt större vikt i arbetslivet¹⁸.

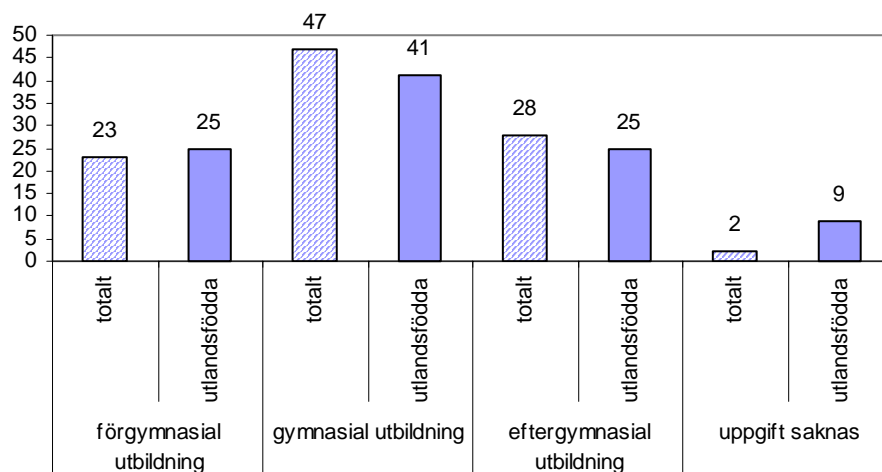
Denna utveckling, som alltså i sig innebär nya svårigheter i arbetslivet för många invandrare, har tydliga kopplingar till ytterligare ett stort hinder på arbetsmarknaden för invandrare och andra med annan etnisk tillhörighet än svensk, nämligen förekomsten av etnisk diskriminering. Det finns fog för att påstå att risken för att utsättas för diskriminering har ökat i takt med de förändrade kraven i arbetslivet. Att säga att diskriminering förekommer är emellertid en sak. Att fastslå dess omfattning och vilka former den tar sig är betydligt svårare. De metodologiska problemen forskningen står inför är här stora.

En metod för att få en uppfattning om i vad mån diskriminering förekommer är att fråga individen i vilken utsträckning denna *upplevt* sig ha blivit utsatt för diskriminering. Denna metod användes i en serie undersökningar under 1990-talet, Invandrare om diskriminering I–IV (CEIFO, 1995–1998). Av dessa framgår att upplevelser av etnisk diskriminering i arbetslivet är mycket vanligt förekommande. Av samtliga svarande i de fyra studierna som någon gång sökt arbete, anger var tredje att han eller hon inte fått ett sökt jobb på grund av sin utländska bakgrund. Bland personer födda i Iran och södra eller mellersta Afrika rapporteras sådana erfarenheter av varannan person. Generellt rapporterar männen i undersökningen fler upplevelser av etnisk diskriminering i arbetslivet än kvinnorna.

Situationen för lågutbildade personer har på senare år försämrats i och med att efterfrågan på kvalificerad arbetskraft har ökat samtidigt som det ställts högre krav på anpassningsförmåga i de okvalificerade jobben. Minskningen av antalet okvalificerade arbeten får även konsekvenser på lång sikt eftersom de tidigare ofta varit en inkörspport till arbete för invandrare.

¹⁷ Bilaga till Alla lika olika – Mångfald i arbetslivet (Ds 2000:69).

¹⁸ Trender och prognoser 2002, befolkningen, utbildningen, arbetsmarknaden med sikte på 2020 (2002, SCB).



Källa: SCB

Men också högutbildade invandrare möter problem. Utbildningar som individen har med sig från ursprungslandet är inte alltid anpassade till de krav som ställs på den svenska arbetsmarknaden. Till detta kommer en oförmåga i svenskt arbetsliv att ta tillvara den kompetens som finns hos många högutbildade invandrare. Flera studier visar att utrikes födda är underrepresenterade i arbeten på ledningsnivå och arbeten som kräver högre utbildning, trots att deras utbildningsnivå inte avviker från den totala befolkningens. Risken för att vara överutbildad är dubbelt så stor om personen är född utomlands¹⁹. Enligt AMS rapport Rätt man på fel plats (Ura 2001:5) har endast 39 procent av de akademiker som invandrade under 1990-talet ett arbete som motsvarar deras utbildningsnivå, jämfört med 85 procent av de svenskfödda. Invandrade kvinnor finns i större utsträckning än invandrade män i arbeten under sin utbildningsnivå. Av de personer som var överkvalificerade uppgav de flesta att de var på rätt arbetsplats men hade fel arbetsuppgifter. Det kan tilläggas att arbetslösheten är betydligt högre bland utlandsfödda akademiker än bland svenskfödda med högskoleutbildning.

Invandrare är däremot överrepresenterade inom arbeten som inte kräver någon särskild yrkesutbildning enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar. Vissa av de lågutbildade invandrarna har lägre utbildning än grundskola och några är analfabeter. Enligt de senaste folkräkningarna har de som nyligen invandrat en högre utbildning än de som vistats en längre tid i Sverige.

Anställningstryggheten tenderar att vara mindre för utrikes födda än för dem som är födda i Sverige. Av SCB:s arbetskraftsundersökningar framgår exempelvis att tidsbegränsade anställningar och egenföretagande är vanligare bland utrikes födda. Det är speciellt vanligt med tidsbegränsade anställningar bland utrikes födda kvinnor.

¹⁹ Över- och underutbildning på 2000-talets arbetsmarknad (ITPS, A2001:006).

Situationen på arbetsmarknaden för såväl utrikes födda som utländska medborgare i Sverige har förbättrats under de senaste åren. Trots detta är arbetslösheten mycket högre och sysselsättningsgraden mycket lägre än för befolkningen som helhet. Personer med utländsk bakgrund beräknas utgöra mer än en fjärdedel av befolkningen i arbetsför ålder 2015²⁰. Detta potentiella arbetskraftsutbud måste tas till vara för att vi i framtiden skall kunna möta en ökade efterfrågan på arbetskraft.

Den låga sysselsättningsgraden innebär att det, vid sidan av de invandrare som är arbetslösa, finns en stor arbetskraftspotential i form av personer *utanför* arbetskraften. Det handlar om studenter, hemarbetande, förtidspensionerade, värnpliktiga, arbetsförmögna eller personer som vistas utomlands. En av flera förklaringar till den lägre sysselsättningsgraden bland utrikes födda är att en större andel av dessa studerar. De utrikes födda är även överrepresenterade bland dem som arbetar hemma, är arbetsförmögna eller vistas utomlands. Färre av de utrikes födda än av de infödda är pensionerade. En slutsats som kan dras är att det bland de invandrare som står utanför arbetskraften finns en betydande arbetskraftspotential när det gäller hemarbetande, vissa som studerar samt de som av andra skäl inte tillhör arbetskraften.

Det finns också en stor outnyttjad resurs i den grupp invandrare i arbetskraften som är sysselsatta på ”fel” jobb, dvs. i arbeten under sin utbildningsnivå.

5 Arbetsmarknadspolitikens inriktning

5.1 Inledning

Sverige står nu inför två stora utmaningar, att bryta den ökande ohälsan och förbättra integrationen av invandrare på arbetsmarknaden. En effektiv arbetsmarknadspolitik som bidrar till ökad sysselsättning är en förutsättning för att dessa utmaningar skall klaras. Det gäller också för möjligheterna att nå regeringens övergripande mål att andelen reguljärt sysselsatta i befolkningen i åldern 20–64 år skall öka till 80 procent 2004. Målet därefter är full sysselsättning. Att nå dessa båda sysselsättningsmål samtidigt som arbetslösheten hålls på en låg nivå ställer nya krav på arbetsmarknadspolitikerna.

Arbetsmarknadspolitikerna har därför lagts om i en tydligare tillväxtfrämjande riktning; från stabilisering till allokering. Det har skett genom en förskjutning av insatserna från praktikåtgärder till matchning och utbildning, genom att arbetslöshetsförsäkringens effektivitet förbättrats samtidigt som rättstryggheten för dem som är beroende av försäkringen ökat samt genom att insatserna för dem som har svårast att få ett arbete har stärkts, främst via införandet av aktivitetsgarantin. Omläggningen av arbetsmarknadspolitikerna måste nu fortsätta.

²⁰ Alla lika olika – mångfald i arbetslivet (Ds 2000:69).

Målet för arbetsmarknadspolitikerna är en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt.

För att uppnå målet är politikens huvuduppgifter att:

- Medverka till att arbetssökande snabbt sammanförs med vakanta platser.
- Öka de arbetslösas kompetens.
- Stödja dem som har svårast att få ett arbete.
- Ge inkomsttrygghet under en övergångsperiod vid ofrivillig arbetslöshet.

Denna huvudinriktning för arbetsmarknadspolitikerna bör ligga fast. Arbetsmarknadspolitikerna skall bidra till tillväxt, sysselsättning och ett konkurrenskraftigt näringsliv samt skapa förutsättningar för flexibilitet, trygghet och delaktighet i arbetslivet. Genom ett effektivt platsförmedlingsarbete, som tillsammans med kompetenshöjande insatser och övriga åtgärder leder till att de arbetslösa kan konkurrera om de lediga jobben och aktivt söka arbete, ökas omställnings- och anpassningsförmågan på arbetsmarknaden. På så sätt kan arbetsmarknadspolitikerna främja rörlighet på arbetsmarknaden och bidra till ökad sysselsättning och bättre matchning mellan utbud och efterfrågan samtidigt som inflationsdrivande flaskhalsar undviks.

Att verka för kvinnors och mäns rätt till arbete på lika villkor, motverka en könsuppdelad arbetsmarknad och främja etnisk mångfald är angelägna uppgifter i alla led i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Medvetenhet och aktiva åtgärder på dessa områden är en förutsättning för att säkerställa trygghet och delaktighet för individen och en effektiv matchning mellan utbud och efterfrågan.

5.3 Aktuella utmaningar

Matchningsprocessen måste effektiviseras ytterligare, bl.a. genom att aktivitetsgarantin förbättras och genom fortsatta insatser för att kvalitets-säkra de individuella handlingsplanerna. Kvaliteten i aktivitetsgarantin har sedan den infördes blivit bättre och bättre, men en hel del återstår att göra. Det handlar inte minst om insatserna för dem som varit utan arbete under lång tid. Vidare måste intentionerna bakom förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen fullföljas. Reglerna om aktivt arbetssökande och lämpligt arbete måste efterlevas och tillämpas på ett enhetligt sätt i hela landet.

Det fortsatta arbetet med att ge arbetsmarknadspolitikerna en mer tillväxtorienterad inriktning måste koncentreras till följande sju områden.

Fortsatt effektivisering och förbättrad styrning av arbetsmarknadspolitikerna

Riksdagens revisorer presenterade i slutet av 2002 granskningsrapporten Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna (Rapport 2002/03:2). Rapporten har remitterats och ännu inte behandlats av riksdagen. I rapporten

framhåller Riksdagens revisorer att det finns betydande problem med styrningen inom arbetsmarknadspolitiken. Revisorerna anser bl.a. att målstrukturen är komplicerad, att regeringens resultatinformation inte ger besked om politikens effekter, att verksamhetsplaneringen inom AMV är så bristfällig att riksdagens och regeringens intentioner riskerar att inte få genomslag inom organisationen samt att AMS analys av resultatprocessen är outvecklad. I rapporten presenteras också ett antal förslag med syfte att förbättra styrningen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Regeringen anser att Riksdagens revisorers rapport är ett värdefullt bidrag i den fortsatta utvecklingen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Samtidigt bör det framhållas att flera av de åtgärder som regeringen vidtagit under de senaste åren ligger väl i linje med förslagen från Riksdagens revisorer.

Regeringen har vid upprepade tillfällen påtalat brister i styrningen och uppföljningen inom AMV. Regeringen har också vidtagit åtgärder för att förbättra styrningen. Bland annat har ledningsformerna inom AMV förändrats. Den tidigare organisationen innebar att både AMS och länsarbetsnämnderna var självständiga myndigheter med styrelser med fullt ansvar. Regeringen menade att det fanns skäl för en mer sammanhållen organisation och beslutade i maj 2001 att ledningsformen för länsarbetsnämnderna från den 1 januari 2002 skulle ändras från styrelse med fullt ansvar till styrelse med begränsat ansvar. Regeringen beslutade samtidigt att reformen skulle utvärderas efter två år varefter ställning skulle tas till hur den fortsatta styrningen av AMS lämpligen borde utformas.

Statskontoret har fått regeringens uppdrag att utvärdera AMV:s nya ledningsform. I en nyligen inlämnad delredovisning av uppdraget har Statskontoret framhållit att den nya ledningsformen hittills inte har fått något större genomslag. Det finns dessutom enligt Statskontoret risk för att så inte sker, eftersom länsarbetsnämndernas styrelser i den gamla ordningen aldrig fungerat som ”styrelser med fullt ansvar”. Av redovisningen framgår också bl.a. att ledamöter i styrelserna för länsarbetsnämnderna anser att förändringen på sikt kan innebära minskat regionalt/lokalt inflytande. Det aktuella uppdraget skall slutredovisas den 15 januari 2004.

Under 2000 påbörjade regeringen en generell översyn av hur styrningen och uppföljningen av statens myndigheter kan förbättras. Detta ledde bl.a. till att politikområden infördes och att AMV:s verksamhet indelades i verksamhetsgrenar. Ett syfte med att införa verksamhetsgrenar var att förbättra möjligheterna att koppla myndighetens resursanvändning till verksamhetsresultaten. Indelningen i verksamhetsgrenar har ännu inte fått fullt genomslag inom AMV.

Vid årsskiftet 2001/2002 beslutade vidare AMS styrelse att ställa sig bakom ett åtgärdsprogram för att förbättra och utveckla styrningen och uppföljningen inom AMV, det s.k. fem-punktsprogrammet.

Som framgår av ovanstående har det under de senaste två åren tagits flera initiativ för att förbättra styrningen och uppföljningen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetet för att fullfölja de processer som initierats kommer att gå vidare. Regeringen vill framhålla att det fortfarande finns utrymme för avsevärda förbättringar av styrningen och genomförandet av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Mål måste

effektivt kommuniceras och insatser måste snabbt få genomslag i organisationen. Arbetsförmedlingarna måste kunna agera snabbt och flexibelt utifrån de förändringar som sker på arbetsmarknaden.

Regeringen avser att under 2003 vidta ytterligare åtgärder för att förbättra styrningen och tydliggöra effekterna av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Också flera av dessa bedöms ligga i linje med de förslag till åtgärder som Riksdagens revisorer redovisat.

Regeringen kommer att fortsätta arbetet med att se över målstrukturen inom arbetsmarknadspolitiken. Det fortsatta utvecklingsarbetet kommer att ske i nära samverkan med AMS samt med IFAU och andra lämpliga externa aktörer. Vad gäller exempelvis frågan om uppföljning har regeringen gett AMS i uppdrag att utveckla mått för hur matchningen på arbetsmarknaden fungerar. IFAU har samtidigt fått uppdraget att redovisa en forskningsöversikt vad gäller matchning mellan sökande och lediga arbeten.

Ett viktigt inslag i effektiviseringen av arbetsmarknadspolitiken är att få till stånd en korrekt tillämpning av reglerna om aktivt arbetsökande i arbetslöshetsförsäkringen. Åtgärder med detta syfte redovisas nedan under rubriken *Säkerställande av arbetslöshetsförsäkringens legitimitet*.

Åtgärder för att hålla uppe och öka arbetskraftsutbudet

Utbudet av arbetskraft behöver långsiktigt öka för att en hållbar ekonomisk tillväxt och välfärd skall kunna säkras. Detta gäller inte minst mot bakgrund av de stora demografiska förändringar och de omfattande pensionsavgångar som kommer att följa på andra sidan 2010. Att hålla uppe arbetskraftsutbudet framstår som en övergripande uppgift som, vilket framgår av följande avsnitt i detta kapitel, slår igenom på en rad olika områden framöver.

Grunden för en framgångsrik politik i detta avseende läggs under de närmaste åren. Flera politikområden kommer att beröras. Arbetsmarknadspolitiken kommer att ställas inför allt större utmaningar när det gäller att underlätta omställningen på arbetsmarknaden. För att det skall vara möjligt att förhindra bristsituationer i framtiden behövs det fortsatta satsningar för att anpassa de arbetslösas kompetens efter arbetsmarknadens behov, men också för att öka arbetskraftsutbudet och sysselsättningen. Detta måste framför allt ske genom en mobilisering av den stora inhemska arbetskraftsreserv som i dag finns bland ungdomar, äldre, utlandsfödda och personer med funktionshinder samt genom insatser för att minska deltidsarbetslösheten och ohälsan. Sett över landet finns det stora regionala skillnader i arbetskraftsdeltagande. I norra Sverige finns det arbetsmarknadsregioner där en hög andel av befolkningen lever av sjukersättning. Hela den arbetsföra befolkningen måste tas till vara i största möjliga utsträckning och på bästa möjliga sätt. Alla behövs.

Det är också viktigt att förhindra att människor mer permanent slås ut från arbetsmarknaden med de sociala konsekvenser det kan få för dem. Lyckas inte stora grupper yngre och utlandsfödda ta steget in på arbetsmarknaden framöver, grundläggs ett utanförskap som kan vara svårt att bryta i ett senare skede.

Gymnasiekommittén 2002 presenterade i december 2002 sitt slutbetänkande *Åtta vägar till kunskap – En ny struktur för gymnasieskolan*

(SOU 2002:120) i vilket bl.a. föreslås att kommunernas ansvar för uppföljning av ungdomar under 20 år som inte går i gymnasieskolan skall förtydligas. Vidare har i februari 2003 en utredning om samhällets insatser för att stödja ungdomar i åldern 16-24 år som varken studerar, arbetar eller söker arbete satts igång (dir. 2003:19). Regeringen avser att mot bakgrund av bl.a. betänkandena från dessa båda utredningar återkomma i frågan om ungdomars sysselsättning.

Arbetsmarknadspolitiken behöver förstärkas, och dess instrument göras verkningsfullare, när det gäller att ta till vara alla grupper på arbetsmarknaden. Ansträngningarna för att motverka diskriminering och främja etnisk mångfald på arbetsmarknaden måste intensifieras och arbetet för att bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden måste drivas vidare.

I regeringens vidare arbete med att öka arbetskraftsutbudet är sysselsättningsgraden en viktig indikator för bedömningen av insatsernas träffsäkerhet.

Förbättrad integration av invandrare på arbetsmarknaden

Under de senaste åren har andelen sysselsatta utländska medborgare ökat påtagligt för första gången sedan mitten av 1970-talet. Det är ett tydligt tecken på att det under den senaste konjunkturuppgången varit möjligt att bryta en negativ trend när det gäller situationen för invandrare på arbetsmarknaden och på att arbetsgivarnas intresse för att anställa invandrare ökat. Åtgärder för att vidmakthålla och förstärka denna positiva utveckling när konjunkturen nu vänder uppåt igen, är av avgörande betydelse. Sysselsättningsgraden bland invandrare måste åter närma sig den i totalbefolkningen.

För att detta skall vara möjligt krävs åtgärder på en rad olika områden. Den generella arbetsmarknadspolitiken är grunden i regeringens strävanden på området och skall i princip tillgodose också sådana behov som kan vara specifika just för invandrare. Inte minst gäller det de insatser som görs för att stödja dem som står allra längst från arbetsmarknaden, av vilka många har utländsk bakgrund. Detta utesluter emellertid inte att särskilda prioriteringar och riktade insatser inom arbetsmarknadspolitiken kan vara nödvändiga.

Särskilda insatser måste t.ex. göras för att stödja nyanlända invandrare. Bland annat måste de åtgärder som vidtas, och den samverkan som sker mellan olika aktörer, inom ramen för introduktionen av nyanlända flyktingar och deras anhöriga utvecklas och effektiviseras ytterligare.

De som behöver mest stöd för att kunna konkurrera på arbetsmarknaden, framför allt invandrare med låg utbildning som aldrig lyckats etablera sig på arbetsmarknaden och nyanlända som bedöms få svårt att göra det, skall vidare ges möjlighet till mer individualiserade insatser och intensifierad vägledning på vägen mot ett arbete. Erfarenheter från insatser inom ramen för storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal skall tas tillvara.

Som framgått av avsnitt 4.5 finns många invandrare i yrken som inte motsvarar deras utbildningsnivå. En stor del av dessa individer har högskoleutbildning. Denna resurs måste tas till vara på ett bättre sätt genom en förbättrad matchning. Möjligheterna att komplettera utbildningar som

inte är fullt gångbara på den svenska arbetsmarknaden måste förbättras ytterligare. Det gäller inte minst mot bakgrund av att de ekonomiska förutsättningarna för vidareutbildning inte sällan är begränsade för de individer som det gäller.

De arbetsmarknadspolitiska insatserna måste utformas på ett sätt som motverkar etnisk diskriminering och främjar etnisk mångfald. Men de måste också kompletteras med särskilda åtgärder med detta syfte. Det handlar både om att i den nationella lagstiftningen på ett effektivt sätt implementera EG:s regler om likabehandling oavsett ras eller etniskt ursprung och att genom information och attitydförändrande insatser öka kunskapen och medvetenheten om, och respekten för, lagstiftningen på området bland såväl privata som offentliga arbetsgivare. Regeringen avser att under våren 2003 återkomma till dessa frågor i en särskild proposition.

Insatser för att få långtidssjukskrivna i arbete

De ökande sjukskrivningarna är ett av samhällets största problem för närvarande. Det kan bara lösas genom samordnade insatser på en rad olika politikområden. Arbetsmarknadspolitiken har här en viktig roll. Arbetslösheten bland de långtidssjukskrivna är hög. En snabbare och effektivare rehabilitering av långtidssjukskrivna är inte bara en angelägenhet för de enskilda individerna. Det är också ett sätt att öka arbetskraftsutbudet och därmed förbättra möjligheterna för arbetsförmedlingen att förse arbetsgivare med lämplig arbetskraft.

För att fler arbetslösa sjukskrivna skall få arbete krävs ytterligare insatser från försäkringskassorna och arbetsförmedlingarna. Det krävs också stöd i arbetet från arbetsmarknadens parter sida.

Regeringen har i januari i år uppdragit åt AMS och Riksförsäkringsverket att utarbeta förslag till hur den arbetslivsinriktade rehabiliteringen skulle kunna utformas för att stärka arbetslinjen i sjukförsäkringen med målet att fler sjukskrivna snabbare skall återfå sin arbetsförmåga och kunna återgå till ett arbete. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 2 juni 2003.

Regeringen har för avsikt att under våren 2003 återkomma till riksdagen med en proposition med förslag till åtgärder för ökad hälsa i arbetslivet som bl.a. rör sjukskrivningsprocessen och rehabiliteringen.

Inom Regeringskansliet har en departementspromemoria, "Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet" (Ds 2003:2), utarbetats med förslag till finansiell samordning, som omfattar socialförsäkringen, hälso- och sjukvården, socialtjänsten och arbetsmarknadsmyndigheterna. Departementspromemorian remissbehandlas för närvarande och en proposition skall enligt planerna presenteras för riksdagen före sommaren.

Anpassning av arbetsmarknadsutbildningen till nya krav på arbetsmarknaden

Platsförmedlingen är arbetsmarknadspolitikens viktigaste instrument. Samtidigt finns emellertid ett fortsatt stort behov av en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning av hög kvalitet som komplement till den regul-

jära utbildningen. Arbetsmarknadsutbildningen skall leda till arbete och vara ett instrument för att motverka uppkomsten av bristsituationer på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsutbildningen måste därför ges en ännu tydligare yrkesinriktning.

Samtidigt är det av central betydelse att formerna för arbetsmarknadsutbildningen anpassas så att den kan bidra till en arbetskraft som kan möta de allt högre krav i arbetslivet som följer av fortgående strukturomvandling och demografiska förändringar. Dessa former för utbildning bör utvecklas i enlighet med regionala tillväxtprogram och i enlighet med arbetet i de regionala kompetensråden.

För att bristsituationer och flaskhalsar inte skall bli ett hinder för fortsatt tillväxt och ökad sysselsättning, måste nya och större möjligheter skapas för att snabbt ta till vara kunskap och kompetens hos olika grupper på arbetsmarknaden vars resurser i dag inte utnyttjas på bästa sätt. Det handlar inte minst om personer med högskoleutbildning som finns i yrken de är överkvalificerade för – många med utländsk bakgrund.

Åtgärder för att främja arbetskraftens geografiska rörlighet

Arbetsmarknadspolitiken har en viktig funktion när det gäller att underlätta arbetskraftens geografiska rörlighet och därmed förbättra matchningen på arbetsmarknaden och främja en väl fungerande lönebildning. Detta är en funktion med många dimensioner. Målet för den regionala utvecklingspolitiken är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med god servicenivå i alla delar av landet. Strävan att avhjälpa arbetskraftsbrist i tillväxtregioner kan komma i konflikt med strävan att behålla tillräckligt befolkningsunderlag för god servicenivå i andra delar av landet. Den regionalpolitiska utredningen resonerar i sitt slutbetänkande (SOU 2000:87) också kring det faktum att de krav på geografisk rörlighet som ställs på en fungerande arbetsmarknad inte alltid stämmer överens med människors önskningar och livsprojekt.

I det sammanhanget bör framhållas att behoven av ökad geografisk rörlighet till följd av arbetskraftsefterfrågan inte alltid är enkelriktade. Vanligast är förstås fallet där det råder brist på yrkesgrupper i tillväxtregioner samtidigt som arbetslöshet råder för samma yrkesgrupper på andra håll. Geografisk rörlighet kan emellertid också vara en förutsättning för att lösa flaskhalsproblem där avsaknaden av enstaka nyckelpersoner hämmar tillväxtpotentialerna i små lokala arbetsmarknadsregioner.

Med geografisk rörlighet avses huvudsakligen pendling. Av AMS rapport *Geografisk rörlighet och arbetsgivarbyten* (Ura 2003:1) framgår vikten av just sådan rörlighet.

I propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* (prop. 2001/02:4) gjorde regeringen bedömningen att en utredning med uppdrag att göra en översyn av de rörlighetsstimulerande medlen inom arbetsmarknadspolitiken med särskild tyngdpunkt på flyttningsbidragen borde tillsättas. Regeringen beslutade i augusti 2002 om direktiv för en sådan utredning (dir. 2002:80). Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 mars 2003. Efter remissbehandling av utredningens betänkande avser regeringen att återkomma med eventuella förslag i samband med budgetpropositionen för 2004.

I sammanhanget är det viktigt att uppmärksamma den geografiskt, men också yrkesmässigt, rörlighetsfrämjande roll som en korrekt tillämpning av reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen om lämpligt arbete spelar (jfr nedan).

Säkerställande av arbetslöshetsförsäkringens legitimitet

Ersättningen i arbetslöshetsförsäkringen har höjts i såväl juli 2001 som juli 2002. Därmed får en övervägande del av de arbetslösa en ersättning som motsvarar 80 procent av deras tidigare inkomst. Arbetslöshetsförsäkringens legitimitet har stärkts genom dessa höjningar.

Samtidigt är det viktigt att förmåner och krav på ansvarstagande och aktivitet från individens sida hänger ihop. Höga ersättningsnivåer måste därför kombineras med tydliga krav på att den som får arbetslöshetsersättning står till arbetsmarknadens förfogande, vilket bl.a. innebär att denne skall aktivt söka arbete och vara beredd att ta lämpligt arbete i enlighet med gällande regler. Det är angeläget att reglerna i dessa avseenden tas som en utgångspunkt när den individuella handlingsplanen upprättas och att innebörden av reglerna därigenom klargörs för individen.

Som redovisats i avsnitt 4.3 tyder mycket på att de arbetslösa som erhållit arbetslöshetsersättning i mer än 100 dagar, varken vidgar sitt söksområde yrkesmässigt eller geografiskt i den utsträckning som förväntades. Till detta kommer att den sammanlagda tid som arbetslösa använder för att söka arbete förefaller mycket låg. Detta är oroväckande. Även om använd tid för arbetssökande är ett mått som inte alltid fångar in kvaliteten i och inriktningen på individens arbetssökande, är det självfallet inte acceptabelt om sökintensiteten är så låg som undersökningarna visar. Det är nödvändigt för försäkringens legitimitet att arbetsförmedlingarna aktivt och målinriktat arbetar för att säkerställa att de regelförändringar som trädde i kraft i februari 2001 får genomslag i praktiken.

Arbetsförmedlingen har en rad olika instrument för att öka den arbetslöses möjligheter att få ett arbete, t.ex. jobbsökaraktiviteter och arbetsmarknadsutbildning. De individuella handlingsplanerna, som upprättas gemensamt av den arbetssökande och arbetsförmedlingen, är av central betydelse för att säkerställa att det finns en genomtänkt strategi i arbetet för att nå överenskomna mål. Handlingsplanerna utgör också ett viktigt underlag för uppföljning och utvärdering, liksom i de situationer där rätten till arbetslöshetsersättning kan ifrågasättas.

Arbetsförmedlingen kan och skall ifrågasätta rätten till arbetslöshetsersättning då en person tackar nej till ett anvisat lämpligt arbete. Det är därför av största vikt att arbetsförmedlingen tillämpar regler och anvisar arbeten på ett korrekt och likartat sätt över hela landet. Regeringen har vidtagit en rad åtgärder som skall ge sökprocessen en tydligare struktur i förmedlingens verksamhet. AMS har dock det operativa ansvaret för att regeringens och riksdagens intentioner får genomslag inom AMV.

Mot bakgrund av den stora betydelse de individuella handlingsplanerna har för att säkerställa en effektiv sökprocess avser regeringen att låta se över kvaliteten i dessa. Av AMS uppföljningar under de senaste åren framgår att handlingsplanernas kvalitet inte är godtagbar och att det brister när det gäller de arbetssökandes medverkan och delaktighet i arbetet med dem. I AMV:s sökandeundersökning för fjärde kvartalet 2002

uppges drygt 70 procent av de arbetssökande att en handlingsplan upprättats. I samma undersökning uppges cirka 54 procent att de under den senaste månaden inte har sökt något arbete. Regeringen anser att dessa signaler är oroväckande och att AMS måste utveckla myndighetens arbete för att effektivisera sökprocessen. Regeringen har påtalat detta för AMS och utgår från att myndigheten kommer att vidta lämpliga åtgärder. Regeringen kommer aktivt att följa AMS vidare arbete för att effektivisera sökprocessen.

Regeringen kommer också att ge ett lämpligt externt organ i uppdrag att följa upp hur handlingsplanerna används i arbetsförmedlingarnas arbete samt vilken betydelse de har för de arbetssökandes möjligheter att få arbete. I detta sammanhang är det viktigt att följa upp vilket genomslag som regeringens och riksdagens intentioner ifråga om aktivt arbetssökande, individuella handlingsplaner och rätt till arbetslöshetsersättning får i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Regeringen kommer också att närmare följa upp förekommande skillnader i länsarbetsnämndernas verksamhetsresultat.

Förslagen

I avsnitten 6–9 redovisar regeringen, mot bakgrund av den beskrivning av problemen på arbetsmarknaden som lämnats och den inriktning på politiken som förordats, en rad förslag och bedömningar. Förslagen bör sammantaget bidra till en bättre fungerande arbetsmarknad, där även de mest utsatta grupperna kan beredas plats och bli en del i en anpassningsbar och kompetent arbetskraft som förmår att möta snabba förändringar i efterfrågan på arbetskraft.

5.4 Arbetsmarknadspolitiken och EU:s sysselsättningsriktlinjer

I och med Europeiska rådets möte i Amsterdam 1997 kopplades den svenska arbetsmarknadspolitiken mer direkt till utvecklingen i EU. Då tillkom i fördraget en avdelning om sysselsättning i vilken ramarna för EU:s gemensamma sysselsättningsstrategi drogs upp.

Sysselsättningsstrategin bygger på mellanstatligt samarbete. Politiken är nationell och ansvaret för såväl utformning som genomförande ligger hos medlemsstaterna. Gemensamma sysselsättningsriktlinjer som skall ligga till grund för ländernas nationella sysselsättningspolitik antas årligen av ministerrådet. Länderna redovisar sedan i nationella handlingsplaner den politik som förts mot bakgrund av riktlinjerna.

För regeringen är det en viktig utgångspunkt att arbetsmarknadspolitiken, liksom politiken inom andra politikområden av relevans, skall ligga i linje med sysselsättningsstrategins riktlinjer.

Riktlinjerna är indelade i fyra pelare; att förbättra anställbarheten, att utveckla företagandet, att främja företagens och de anställdas anpassningsförmåga samt att stärka jämställdhetspolitiken. Vid sidan av riktlinjerna finns fem horisontella mål; att fastställa nationella mål för sysselsättningen, att främja kvalitet i arbete, att utarbeta strategier för livs-

långt lärande, att utveckla partnerskap med arbetsmarknadens parter och att utveckla gemensamma indikatorer för utvärdering. En utvärdering av sysselsättningsstrategin som skall ligga till grund för dess framtida utformning har nyligen genomförts. Nya sysselsättningsriktlinjer kommer att presenteras i april 2003.

Europeiska socialfonden är EU:s finansiella instrument för att förverkliga sysselsättningsstrategin. Socialfondens fem teman ligger i linje med de fyra pelarna och handlar om aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder, en arbetsmarknad öppen för alla, livslångt lärande, att främja en kunnig och flexibel arbetskraft, förnyelse och anpassningsförmåga inom arbetsorganisationen och utvecklande av företagargandan samt åtgärder för kvinnor på arbetsmarknaden. Socialfondens mål 3 har insatser inom alla dessa teman.

Den svenska arbetsmarknadspolitiken har främst betydelse för genomförandet av riktlinjerna under den första pelaren inom den europeiska sysselsättningsstrategin. Olika insatser för att leva upp till dem görs kontinuerligt. Också förslagen i föreliggande proposition kan ses i ljuset av dessa riktlinjer.

I den första av sysselsättningsstrategins riktlinjer anges att medlemsstaterna skall bekämpa ungdomsarbetslöshet och förebygga långtidsarbetslöshet. Förslagen rörande arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsgarantin har bäring på denna riktlinje. Dessa förslag ligger också i linje med riktlinje 2, i vilken anges att länderna skall göra bidrags-, skatte- och utbildningssystemen mer sysselsättningsbefrämjande.

I riktlinje 4 uppmanas medlemsstaterna att utveckla kompetens för den nya arbetsmarknaden genom livslångt lärande, medan riktlinje 6 tar sikte på behovet att vidta åtgärder för att förbättra jobbmatchningen och förebygga flaskhalsar. Förslaget om bristyrkesutbildning syftar till att komma till rätta med brister på dessa områden. Den översyn av de rörlighetsstimulerande medlen inom arbetsmarknadspolitiken, med särskild tyngdpunkt på flyttningsbidragen, som regeringen initierat, ligger också den väl i linje med riktlinje 6.

Flera förslag har i större eller mindre utsträckning bäring på riktlinje 7, i vilken anges att medlemsländerna skall motverka diskriminering och främja social integrering genom tillgång till anställning. Det förslag som har den tydligaste kopplingen är det om arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare.

6 Insatser för att öka olika grupper av invandrares möjligheter till arbete

6.1 Information om möjligheterna för asylsökande att arbeta

Regeringens bedömning: Informationsinsatser bör göras av berörda myndigheter för att sprida kunskap om de möjligheter som finns för asylsökande att i vissa fall arbeta under den tid då deras ärende prövas.

Skälen för regeringens bedömning: Asylsökande kan enligt gällande regelverk undantas från skyldigheten att ha arbetstillstånd i de fall Migrationsverket bedömer att beslut i ärendet inte kommer att kunna fattas inom fyra månader från ansökan. Undantaget gäller fram till dess att ett beslut som vunnit laga kraft föreligger i ärendet.

Enligt en utvärdering av mottagningssystemet för asylsökande som RRV nyligen genomfört är det emellertid bara 1,5 procent av de asylsökande som arbetar.

Regeringen menar att det behövs förbättrad information från berörda myndigheters sida om de möjligheter att arbeta som finns för asylsökande. Detta gäller i relation såväl till de asylsökande själva som till potentiella arbetsgivare. Tidiga erfarenheter av svensk arbetsmarknad ökar förutsättningarna för en framgångsrik integration för dem som slutligen får uppehållstillstånd i Sverige. En ökning av antalet asylsökande som arbetar skulle också sannolikt innebära minskade utgifter för Migrationsverket för mottagningssystemet för asylsökande.

Informationsinsatser av aktuellt slag skall finansieras inom respektive myndighets befintliga ekonomiska ramar.

6.2 Tidigare och effektivare arbetsförmedlingsinsatser för nyanlända invandrare

Regeringens bedömning: Introduktionen av nyanlända invandrare bör ges en ännu tydligare inriktning mot arbete och egen försörjning. Utgångspunkten bör vara att individen, i samband med att denne får permanent uppehållstillstånd och bosätter sig i en kommun, omedelbart skrivs in vid arbetsförmedlingen som arbetssökande. Regeringen har i regleringsbrevet avseende 2003 för AMV, Integrationsverket, Migrationsverket och Myndigheten för Skolutveckling på olika sätt markerat vikten av samverkan i sammanhanget och att respektive myndighet utifrån sitt uppdrag medverkar till att nyanlända invandrarers och asylsökandes kompetens tidigt tas till vara så att arbetsmarknadsinträdet effektiviseras och tidigareläggs. För att skapa utrymme för mer aktiv medverkan från arbetsförmedlingens sida under introduktionen av nyanlända invandrare har regeringen avsatt 35 miljoner kronor årligen 2003–2005.

Skälen för regeringens bedömning: Vikten av en mer individualiserad och flexibel introduktion för nyanlända invandrare, med en tydlig inriktning mot arbete och egen försörjning, kan inte nog understrykas. Arbetsförmedlingen och kommunen måste utveckla ett nära samarbete så att handlingsplaner – med slutmålet reguljärt arbete - kan upprättas redan tidigt efter mottagandet i en kommun. Utgångspunkten bör vara att individen, i samband med att denne får permanent uppehållstillstånd och bosätter sig i en kommun, omedelbart skrivs in vid arbetsförmedlingen som arbetssökande.

Arbetsförmedlingarnas kontaktnät med arbetsgivare måste effektivt användas för att ge personer som saknar erfarenhet av det svenska arbetslivet möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden. En förutsättning

för tillträde till arbetsmarknaden är många gånger goda kunskaper i det svenska språket. Arbetsförmedlingen bör därför utifrån sitt kontaktnät med arbetsgivare samarbeta med kommunerna för att hitta praktikplatser där praktik är en integrerad del av svenskundervisning för invandrare (sfi). För att skapa goda förutsättningar för inträde på arbetsmarknaden är det naturligtvis av största vikt att de praktikplatser som erbjuds i möjligaste mån anpassas till individens kompetens och behov.

Ytterligare en väg för att uppnå snabbare och bättre integration är s.k. mentorprogram där arbetsgivare åtar sig frivilligt att agera mentor för personer med utländsk bakgrund som saknar kontakter på och erfarenhet av den svenska arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen bör utifrån sina arbetsgivarkontakter i samarbete med kommunerna och parterna ta initiativ till att starta mentorprogram. Erfarenheter av mentorprogram finns att hämta från en rad olika projekt, t.ex. inom Europeiska socialfonden.

Ett intensivt utvecklingsarbete av introduktionen av nyanlända invandrare pågår för närvarande. En god grund för detta lades i april 2001 i och med den överenskommelse om samverkan för att förbättra denna introduktion som AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska kommunförbundet då träffade. En uppföljning av överenskommelsen skedde 2002 och en reviderad version presenterades i januari 2003.

Integrationsverket har med särskilda medel bedrivit arbete inriktat på samverkan mellan kommunerna och andra aktörer, på arbetsplatsförlagd introduktion samt på annan metodutveckling av introduktionen.

AMS har till följd av ett uppdrag från regeringen i augusti 2002 redovisat hur myndigheten arbetar för att, oavsett konjunkturläge och generell medelstilleddning, säkerställa att arbetsförmedlingarnas insatser för flyktingar och nyanlända invandrare ges vederbörlig prioritet under introduktionsperioden. Uppdraget bör ses som ett led i arbetet med utgångspunkt i den ovan nämnda samverkansöverenskommelsen.

Regeringen har bedömt att det pågående utvecklingsarbetet kan behöva kompletteras med strukturella åtgärder i form av t.ex. författningsändringar. Den 1 november 2001 beslutade därför regeringen om direktiv för en översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar (Dir. 2001:87). Utredningen skall se över vilka hinder som finns för att flyktingar skall få en individuellt anpassad introduktion, bli självförsörjande och delaktiga i det svenska samhällslivet. Översynen skall ha ett helhetsperspektiv och avse både den praktiska verksamhetens organisation och innehåll samt lagar och andra författningar. Utredningen skall vara klar den 1 september 2003. Detta gäller också för den pågående Utredningen om utbildning i svenska för invandrare (U2002:08). Undervisningen i svenska för invandrare är en viktig del av den introduktion som erbjuds flyktingar och andra nyanlända invandrare. Det är regeringens bedömning att det krävs grundläggande förändringar på detta område. Undervisningen bör utvecklas till en högkvalitativ utbildning i svenska språket som skall kunna ske parallell med olika former av annan utbildning eller praktik eller arbete.

Såväl Integrationsverket som Riksrevisionsverket har i olika rapporter under det senaste året²¹ konstaterat att utvecklingen av introduktionen för nyanlända invandrare går i rätt riktning. Samtidigt har dock stora kvarvarande problem uppmärksammats²². Myndigheterna har påtalat att det fortfarande finns brister i samverkan mellan kommunerna och andra aktörer och att samarbete över kommungränser sker i liten utsträckning. Allra sämst är samarbetet med näringsliv och arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer, men även frivilligorganisationer m.fl. deltar i introduktionen i för liten utsträckning. Av rapporterna framgår också att arbetsförmedlingen för knappt var tionde person föreslagit en arbetsmarknadsutbildning och ännu mer sällan en praktikplats.

Mot bakgrund av dessa kvarvarande brister i introduktionen har regeringen i avvaktan på den nämnda utredningens förslag, i regleringsbrevet avseende 2003 för AMV, Integrationsverket, Migrationsverket och Myndigheten för Skolutveckling på olika sätt markerat vikten av samverkan och att respektive myndighet utifrån sitt uppdrag medverkar till att nyanlända invandrades och asylsökandes kompetens tidigt tas till vara så att arbetsmarknadsinträdet effektiviseras och tidigareläggs.

Regeringen har vidare, för att skapa utrymme för mer aktiv medverkan från arbetsförmedlingens sida under introduktionen av nyanlända invandrare, avsatt 35 miljoner kronor årligen 2003–2005. Därutöver avsätts som tidigare 165 miljoner kronor per år för att särskilt stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund.

6.3 Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare

Regeringens bedömning: Vid arbetsförmedlingen skall det från och med den 1 september 2003 till och med den 31 december 2005 bedrivas försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare. Specialutbildade arbetsförmedlare skall, med hjälp av särskild arbetsmetodik, förmedla kontakt med lämplig arbetsgivare och under individens första tid på en arbetsplats bistå såväl den enskilde som arbetsgivaren samt ansvara för uppföljning därefter. De särskilda problem som invandrade kvinnor kan uppleva i samband med försök att etablera sig på arbetsmarknaden bör uppmärksammas i verksamheten. Regeringen avser att uppdra åt AMS att ge förslag till den närmare inriktningen av verksamheten både vad gäller lämpliga målgrupper och arbetsmetodikens utformning.

Regeringens förslag: Utgifterna för verksamheten skall beräknas under anslaget 22:3 Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader.

Skälen för regeringens bedömning och förslag: Skillnaderna i arbetslöshet och sysselsättning mellan infödda och utrikes födda är oacceptabelt stora. De arbetsmarknadspolitiska program som arbetsförmedlingen förfogar över är viktiga hjälpmedel för att korta arbetslöshetssti-

²¹ Förbättrad introduktion (INT-19-02-1715) samt Att etablera sig i Sverige. En granskning av introduktionsverksamheten för flyktingar och deras anhöriga (RRV 2002:15).

²² Enkät till handläggare i kommunernas introduktionsverksamhet – En uppföljning av introduktionen på individnivå (november 2001).

derna och göra individen bättre rustad för arbetslivets krav. För vissa grupper invandrare finns det emellertid behov av ytterligare insatser. Det kan gälla både personer som varit i Sverige under lång tid men som aldrig, trots att de försökt, lyckats få ett reguljärt arbete och personer som befinner sig i, eller just har lämnat, kommunal introduktionsverksamhet och som bedöms få svårt att etablera sig på den reguljära arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen har här en viktig uppgift. För att dessa individer skall kunna få en anställning behöver arbetsförmedlingen ofta ha mycket omfattande kontakter med olika arbetsgivare. Det kan även finnas behov av insatser efter det att en anställning kommit till stånd, då arbetsgivaren på många arbetsplatser inte alltid kan avsätta tillräckliga personalresurser för att den nyanställde skall komma in i arbetet under den första tiden.

Som ett komplement till den introduktion på arbetsplatsen som arbetsgivare erbjuder nyanställda har det visat sig verkningsfullt med särskild personal på arbetsförmedlingen, som under en introduktionsperiod haft till uppgift att på arbetsplatsen bl.a. hjälpa den nyanställde med nödvändiga kontakter internt och externt, och vara ett mer allmänt stöd. I uppgifterna har det också ingått att initialt förmedla kontakt med lämplig arbetsgivare och att ansvara för uppföljande insatser under den första anställningstiden. Modeller för intensifierade insatser för olika grupper av arbetssökande med stort behov av individuellt stöd har utvecklats i såväl Sverige som andra länder, t.ex. i Norge, USA och Kanada. Ur ett svenskt perspektiv kan bl.a. nämnas vissa insatser inom ramen för de lokala utvecklingsavtal som regeringen träffat med sju storstadskommuner och som bygger på samverkan mellan bl.a. kommun, arbetsförmedling och försäkringskassa.

Vid arbetsförmedlingen skall det, med utgångspunkt i erfarenheter från ovan nämnda verksamheter, initieras försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare. Den för dessa uppgifter specialutbildade arbetsförmedlaren skall med hjälp av en särskild arbetsmetodik, förmedla kontakt med lämplig arbetsgivare och bistå såväl den enskilde som arbetsgivaren under individens första tid på en arbetsplats samt ansvara för uppföljning därefter. Den aktuella arbetsmetodiken bör kunna bli ett verkningsfullt redskap såväl för personer som varit länge arbetslösa som för personer som redan tidigt under vistelsen i Sverige kan bedömas få svårt att få ett arbete. De särskilda problem som invandrade kvinnor kan uppleva i samband med försök att etablera sig på arbetsmarknaden bör uppmärksammas i verksamheten.

Regeringen avser att uppdra åt AMS att i samråd med Integrationsverket ge förslag till den närmare inriktningen av verksamheten både vad gäller lämpliga målgrupper och arbetsmetodikens utformning med hänsyn tagen till de definierade målgruppernas behov. Regeringen avser därefter att besluta om den närmare utformningen av försöksverksamheten samt ge IFAU i uppdrag att utvärdera verksamheten.

Det är viktigt att verksamheten utformas så att det särskilda stödet inte uppfattas som stigmatiserande av individen eller dennes omgivning. Det innebär att invandrarskapet i sig inte är någon lämplig utgångspunkt för vilka individer som skall kunna erbjudas arbetsplatsintroduktionen. Det är i sammanhanget viktigt att understryka att insatsen inte heller skall ta sikte på individer vars grundläggande kunskaper i svenska språket brister

eller som har problem som utgör arbetshandikapp. Behov på dessa områden skall i princip tillgodoses inom ramen för det kommunala ansvaret för undervisning i svenska för invandrare respektive genom de reguljära arbetsmarknadspolitiska program för arbetshandikappade som finns.

Den aktuella verksamheten bör i stället i första hand ta sikte på problematik som är förknippad med avsaknad av arbetslivsrelaterade nätverk och referensramar samt bristande kunskaper i mer yrkesinriktad svenska. Det kan befaras att risken för att utsättas för etnisk diskriminering ökar för individer med svag social, kulturell och ekonomisk förankring i det svenska samhället, vilket inte sällan blir konsekvensen av arbetslöshet för den som invandrat. Mot den bakgrunden bör arbetsplatsintroduktionen också kunna utgöra ett instrument för att motverka en förhöjd risk att utsättas för etnisk diskriminering.

Den samlade forskningen om effekterna av arbetsmarknadspolitiska insatser pekar entydigt på att intensifierad förmedling och vägledning är en typ av insats som så gott som alltid har positiva effekter för individens möjligheter att få arbete. Arbetsplatsintroduktionen för vissa invandrare är således väl motiverad också ur detta perspektiv.

Verksamheten skall bedrivas från och med den 1 september 2003 till och med den 31 december 2005.

Regeringen föreslår att utgifterna för försöksverksamheten beräknas under anslaget 22:3 Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader. Utgifterna beräknas till 44 miljoner kronor 2003, 128 miljoner kronor 2004 och 128 miljoner kronor 2005. Förslaget påverkar inte ramen för utgiftsområde 13 Arbetsmarknad.

7 En effektivare aktivitetsgaranti

Vad är aktivitetsgarantin?

Med aktivitetsgarantin avses individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska aktiviteter för den som är eller riskerar att bli långtidsinskriven som arbetssökande vid arbetsförmedlingen. Aktivitetsgarantin infördes i augusti 2000 och kan beskrivas som ett paraplyprogram inom ramen för vilket, förutom intensifierad handledning och platsförmedling, alla arbetsmarknadspolitiska insatser inom arbetsförmedlingen kan ingå. Personer med inskrivningstider på över två år eller som löper risk för utförsäkring från arbetslöshetsförsäkringen prioriteras. Aktivitetsgarantin skall vara en heltidsaktivitet. Aktivitetsgarantin är till skillnad från övriga arbetsmarknadspolitiska program inte tidsbegränsad. Det finns tre vägar att lämna aktivitetsgarantin; genom arbete mer än sex månader, genom utbildning utanför arbetsmarknadspolitiken eller genom att individen själv väljer att lämna de arbetsmarknadspolitiska systemen.

Utformningen av aktivitetsgarantin är decentraliserad, men med tiden har en normalmodell utvecklats. Aktiviteterna kan indelas i tre typer:

1. Intensifierad vägledning, platsförmedling och motivationshöjande insatser. Verksamheten sker i arbetsförmedlingens regi.
2. Teoretisk eller praktisk kompetenshöjning genom ett arbetsmarknadspolitiskt program, exempelvis utbildning eller kortare arbetspraktik. Deltagare befinner sig hos en av arbetsförmed-

lingens samarbetspartners såsom kommun eller utbildningsordnare.

3. Anställning med eller utan stöd eller arbetspraktik. Deltagare befinner sig på en arbetsplats.

Av de 38 000 personer som i februari 2003 är inskrivna i aktivitetsgarantin deltar 35 000 i något arbetsmarknadspolitiskt program. Av deltagarna återfinns 55 procent i gruppaktiviteter, som t.ex. jobbsökarkurser, 13 procent deltar i arbetspraktik, 13 procent genomgår utbildning och 15 procent har arbete.

Aktivitetsgarantins genomförande och effekter

Aktivitetsgarantin är ett av de mest omfattande arbetsmarknadspolitiska programmen. Trots att programmet är relativt nytt görs därför kontinuerligt insatser för att följa upp och utvärdera genomförande och effekter. Till de mer omfattande studierna hör två rapporter från IFAU, Genomförande av aktivitetsgarantin (2002:2) och Deltagarna i aktivitetsgarantin (2002:11) och en rapport från AMS, Första året med aktivitetsgarantin (Ura 2002:2).

Rapporterna visar att det finns skillnader mellan ambitionerna med aktivitetsgarantin och dess faktiska genomförande och resultat. Av deltagarna uppfattade endast 61 procent att de hade en individuell handlingsplan trots att en sådan utgör ett centralt led i intensifierade arbetsförmedlingsinsatser. Vidare angav 66 procent av deltagarna att aktivitetsgarantin var på heltid.

Av IFAU:s senaste undersökning framgår vidare att deltagare i aktivitetsgarantin står längre från arbetsmarknaden än andra arbetslösa, något som är i enlighet med intentionerna bakom garantin. Av deltagarna är 22 procent arbetshandikappade, att jämföra med 11 procent av övriga arbetslösa. Medelåldern är 46 år, mot 37 år för övriga arbetslösa medan 36 procent har högst grundskoleutbildning, att jämföra med 26 procent för övriga arbetslösa.

Rapporten visar också att deltagare i aktivitetsgarantin söker arbete i begränsad utsträckning. Under en fyraveckorsperiod hade 61 procent inte sökt något arbete. Genomsnittet låg dock på två till tre sökta arbeten under perioden. De som varit deltagare länge sökte färre jobb än de som var nyinskrivna. Vanligaste anledningen till att man inte sökte arbete var att man uppgav att man redan hade ett arbete. Arbetsförmedlingens register visade dock, till skillnad mot deltagarnas egen uppfattning, att så ofta inte var fallet.

Av de 35 000 personer som var inskrivna den 15 april 2001 var 26 000 kvar i aktivitetsgarantin ett år senare. Av dem som lämnat aktivitetsgarantin under den undersökta tolv månadersperioden hade 29 procent fått arbete och 10 procent påbörjat utbildning. Det är inte känt i detalj varför de övriga lämnat aktivitetsgarantin. De kan ha lämnat arbetskraften eller avbrutit kontakten med arbetsförmedlingen efter att ha fått arbete. Även personer som remitterats till annan myndighet – 8 procent – finns med i denna grupp.

Rapporten från AMS visar att sannolikheten för att befinna sig i arbete är 35 procent högre för deltagare i aktivitetsgarantin ett år efter det att man skrivits in i aktivitetsgarantin än för andra arbetslösa. Hela effekten

förklaras av intensiv användning av anställningsstöd inom aktivitetsgarantin. Deltagare i aktivitetsgarantin som får anställning utan anställningsstöd hamnar i större utsträckning åter i arbetslöshet än andra arbetsökande som får arbete utan anställningsstöd. Detta kan tyda på att deltagare i aktivitetsgarantin som varit borta länge från arbetsmarknaden kan behöva pröva sig fram på flera arbetsplatser innan en varaktig lösning hittas.

Många långtidsarbetslösa har genom deltagande i aktivitetsgarantin fått ett arbete. AMS har dock framhållit att ytterligare incitament behövs för arbetsgivare att anställa personer som trots långa tider i aktivitetsgarantin inte fått arbete, framför allt personer som varit borta länge från arbetslivet och personer över 60 år. Som redovisats i avsnitt 3 har frågan föranlett ett tillkännagivande av riksdagen. Regeringen aviserade därefter i budgetpropositionen för 2003 att den avsåg återkomma till riksdagen med förslag till hur det särskilda anställningsstödet skulle kunna vidareutvecklas för att fylla detta behov.

Kvalitetsutveckling av aktivitetsgarantin

AMS bedriver sedan januari 2001 ett intensivt arbete för att utveckla verksamheten och förbättra kvaliteten i aktivitetsgarantin. Detta görs mot bakgrund av de betydande kvalitetsbrister som uppstod i samband med uppbyggnaden av garantin och de nya krav som ställts på landets arbetsförmedlingar att erbjuda meningsfulla heltidsaktiviteter för personer som stått långa tider utanför arbetsmarknaden. AMS har bl.a. utarbetat ett kvalitetsdokument med kvalitetsfaktorer som bedömts som avgörande för en god kvalitet i programmet.

AMS har även i samarbete med Institutet för kvalitetsutveckling (SIQ) utarbetat en modell för kvalitetsutveckling av aktivitetsgarantin. Modellen skall bidra till att ge underlag för förbättringar på olika nivåer i organisationen, stimulera lärande och utveckling och mäta kvaliteten på ett enhetligt sätt i linje med ambitionerna i det s.k. fempunktsprogrammet. Kvalitetsmodellen består av flera delar och skall tillämpas i olika steg. Den första delen i modellen är en utvärderingsmatris med vars hjälp generella utvecklingsbehov i landet men även specifika behov av insatser inom län och förmedlingskontor kan identifieras. Matrismodellen ger kontoret förutsättningar att konkret se vilka insatser som krävs för att höja kvalitetsnivån inom aktivitetsgarantin. Under senhösten 2002 genomförde 98 procent av arbetsförmedlingarna en första mätning av kvaliteten i aktivitetsgarantin på kontoret som visar på goda resultat men även på fortsatta utvecklingsbehov. En andra mätning är planerad att genomföras under våren 2003 och en tredje mätning hösten 2003. Vid den tredje mätningen kan aktivt förbättringsarbete avläsas genom högre värden. Långsiktighet och uthållighet kommer att krävas i detta arbete.

För att verifiera mätresultaten kommer AMS tillsammans med SIQ att genomföra ett antal besök på olika arbetsförmedlingar första kvartalet 2003. Genom dessa besök och på annat sätt kommer olika framgångsrika arbetsätt att fångas upp och spridas. AMS avsikt är även att genomföra en rikstäckande deltagarundersökning.

De olika typerna av anställningsstöd regleras i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Samtliga anställningsstöd har det gemensamt att de är avsedda för personer som varit arbetslösa länge. Anställningsstöd är så konstruerade att arbetsgivaren får ersättning för viss del av lönekostnaden för den anställde genom kreditering på sitt skattekonto. I dag finns allmänt, förstärkt, utökat förstärkt och särskilt anställningsstöd. Dessutom finns, inom ramen för en tidsbegränsad verksamhet till och med maj 2004, anställningsstöd som kombineras med vård- och omsorgsutbildning.

Anställningsstöden har undersökts i bl.a. två rapporter från IFAU.²³ Rapporterna visar att resultaten varierar för olika typer av anställningsstöd. Av dem för vilka anställningsstöd lämnades var 65 till 70 procent män. Detta speglar att könsfördelningen bland långtidsarbetslösa är skev. Andelen utomnordiska medborgare i anställningsstöden var något högre än den är i hela populationen arbetslösa. Utbildningsnivån bland deltagare var lägre ju förmånligare anställningsstöd som tillämpades. I det särskilda anställningsstödet hade 45 procent av deltagarna högst förgymnasial utbildning. Den genomsnittliga inskrivningstiden var 20 månader för allmänt anställningsstöd och 55 månader för särskilt anställningsstöd.

Av rapporterna framgår också att 60 till 70 procent av arbetsgivarna var privata. Arbetsställena var oftast små; 50 till 60 procent hade färre än 10 anställda. Anställningarna var spridda mellan privata sektorns branscher. När det gäller det särskilda anställningsstödet var organisationer eller föreningar arbetsgivare i 13 procent av anställningarna. Arbeten i anställningsstöden var ofta lågt betalda och tidsbegränsade. På hela arbetsmarknaden är den genomsnittliga månadslönen ca 19 000 kronor per mån. I anställningsstöden är motsvarande siffra ca 15 000 kronor per mån. På hela arbetsmarknaden är 15 procent av arbetena tidsbegränsade. I anställningsstöden är motsvarande siffra 30 till 50 procent.

Mätt som andel i arbete efter programslut är det allmänna anställningsstödet det näst bästa arbetsmarknadspolitiska programmet. Av dem för vilka sådant lämnas har 65 procent ett arbete 180 dagar efter programslut. För övriga varianter av anställningsstöd är motsvarande siffra ca 40 procent, vilket är i nivå med många andra arbetsmarknadspolitiska program.

Regeringen kommer att se över de olika anställningsstöden i syfte att förenkla reglerna. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga under 2003.

Förhållandet att så få offentliga arbetsgivare, relativt sett, utnyttjar möjligheten att ta emot anställda för vilka det lämnas anställningsstöd kommer att tas upp i den löpande dialogen mellan Regeringskansliet och arbetsgivarorganisationerna på den offentliga sidan.

²³ Anställningsstödens implementering vid arbetsförmedlingarna (IFAU 2000:4) och Hur fungerar anställningsstöden? (IFAU 2001:9).

Regeringens förslag: Det särskilda anställningsstödet utvecklas på så sätt att:

- en anvisning till en anställning med särskilt anställningsstöd får göras även för personer som inte fyllt 57 år om de tagit del av aktivitetsgarantin under en sammanhängande period av minst 18 månader och uppfyller övriga angivna förutsättningar för stöd,
- stödet lämnas med ett belopp som motsvarar 85 procent av lönekostnaden, dock högst 750 kronor per dag,
- bidrag för merkostnader som föranleds av en anställning med anställningsstöd får lämnas till arbetsgivaren.

Skälen för regeringens förslag: Det särskilda anställningsstödet, som infördes samtidigt som aktivitetsgarantin, syftar till att underlätta för personer som har fyllt 57 år och varit utan arbete under lång tid att åter få fotfäste på arbetsmarknaden. Stödet har haft stor betydelse för många människors möjlighet att få arbete. Antalet personer med anställning med särskilt anställningsstöd är 1 200 personer i februari 2003.

Den genomsnittliga arbetslöshetstiden före inskrivning i aktivitetsgarantin är omkring tre år. För att ytterligare stimulera arbetsgivare att anställa deltagare i aktivitetsgarantin, som trots omfattande insatser och lång tid i garantin inte fått arbete, behöver det särskilda anställningsstödet utvecklas ytterligare.

Regeringens förslag innebär följande.

Målgruppen vidgas till att omfatta även personer under 57 år. Dessa skall, för att kunna anvisas till en anställning med särskilt anställningsstöd, ha tagit del av aktivitetsgarantin under en sammanhängande period av minst 18 månader och uppfylla övriga angivna förutsättningar för stödet. För deltagare som fyllt 57 år skall även fortsättningsvis tre månaders deltagande i aktivitetsgarantin vara tillräckligt. Även anställningsstödet storlek ändras. Stödet lämnas med ett förhöjt belopp som motsvarar 85 procent av lönekostnaden, dock högst 750 kronor per dag. Det förhöjda beloppet lämnas oavsett deltagarens ålder. Bidrag för merkostnader som föranleds av en anställning med anställningsstöd får lämnas till arbetsgivaren med högst 150 kronor per dag och person.

Särskilt anställningsstöd lämnas i dag under 24 månader. Stödperioden kan ej förlängas. Regeringen anser att det bör finnas möjligheter till en ny anvisning till anställning med särskilt anställningsstöd i huvudsak i enlighet med följande.

I det fall någon lämnar en anställning med särskilt anställningsstöd skall en sådan anvisning föregås av en prövning i tre steg:

1. Jobsökaktiviteter och prövning mot arbetsmarknaden för en reguljär anställning.
2. Andra insatser inom aktivitetsgarantin inklusive arbete med särskilt anställningsstöd hos annan arbetsgivare.
3. Särskilt anställningsstöd för arbete hos tidigare arbetsgivare får anvisas tidigast efter sex månader från det att tidigare anställning med särskilt anställningsstöd avslutats.

För personer, som fyllt 61 år och som inte kan få ett reguljärt arbete inom dagpendlingsavstånd och där heller inte annat subventionerat arbete

eller anställningsstöd hos annan arbetsgivare går att ordna, skall dock anvisning till anställning med anställningsstöd hos samma arbetsgivare kunna göras tidigare än efter sex månader. Arbetsförmedlingen skall i dessa fall i god tid före anvisningen ha gjort en noggrann prövning av personens möjligheter att erhålla annat arbete.

En person som omfattas av det särskilda anställningsstödet skall under pågående stödperiod kvarstå i aktivitetsgarantin och vid ett eventuellt upphörande av anställningen återgå till andra aktiviteter inom garantin. Arbetsförmedlingen skall under den tid stödet lämnas regelbundet undersöka den anställdes möjligheter att få ett osubventionerat arbete. Det kan bl.a. ske genom deltagande i olika jobsökaraktiviteter.

Regeringen kommer att ange de närmare förutsättningarna för det särskilda anställningsstödet i förordningen (1997:1275) om anställningsstöd. Regeringen kommer också att låta följa upp arbetsförmedlingens arbete med de personer vars anställningar finansieras av stödet.

Förslaget innebär minskade inkomster på statsbudgetens inkomstsida genom att målgruppen utvidgas och subventionsgraden höjs i det särskilda anställningsstödet som utgår som en kreditering av arbetsgivarnas skattekonto. Utgifterna ökar under anslaget 22:3 Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader för merkostnadsersättning och bidrag till förhöjda dagsverkskostnader som kan utgå tillsammans med anställningsstödet. Samtidigt minskar utgifterna under anslaget 22:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd genom att personer som tidigare fått aktivitetsstöd inom aktivitetsgarantin får en anställning med hjälp av det särskilda anställningsstödet. Därutöver avser regeringen att föreslå att anslaget 22:3 Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader minskas för att kompensera att den genomsnittliga subventionen i anställningsstödet beräknas vara högre än den genomsnittliga ersättningen för aktivitetsstöd. De minskade inkomsterna beräknas uppgå till 143 miljoner kronor 2003, 444 miljoner kronor 2004 och 612 miljoner kronor från 2005. Finansieringen sker genom att anslagen under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad minskas i motsvarande omfattning.

Ändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2003.

7.2 Arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsgarantin

7.2.1 Aktivitetsgarantins effekt på en påbörjad ersättningsperiod

Regeringens förslag: När den arbetsökande börjar i aktivitetsgarantin upphör hans eller hennes rätt att återgå till den påbörjade ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen som föregått deltagandet i aktivitetsgarantin.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)* och *Svenskt Näringsliv* tillstyrker förslaget. AMS anser dock att en möjlighet att återgå till ersättningsperioden om det finns synnerliga skäl bör övervägas. *Arbetslöshetskassornas Samorganisation*

(SO) och Försäkringskassförbundet avstyrker förslaget och anser att det under vissa förutsättningar skall vara möjligt att återgå till en pågående period med arbetslöshetsersättning. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* avstyrker förslaget utifrån ett läge där inkomstryggheten i aktivitetsgarantin kan ifrågasättas. TCO anser att förslaget innebär ett frångående av intjänade rättigheter. *Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS)*, *Teaterförbundet* och *Svenska Musikerförbundet* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 23 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gäller att om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut har den sökande rätt till återstående antal dagar av en påbörjad ersättningsperiod vid ny arbetslöshet även om han eller hon då inte uppfyller arbets- eller karensvillkoren. Detta gäller dock inte om en sammanhängande tid av tolv månader har gått sedan sökanden senast fick ersättning. Regeln innebär alltså att ersättningsperioden på 300 ersättningsdagar kan användas under lång tid och att det finns stora möjligheter att gå in och ur samma ersättningsperiod med samma ersättning och därmed bibehållen inkomstrygghet även om man bara kan finna tillfälliga arbeten.

När en arbetssökande, som uppbär arbetslöshetsersättning, börjar ett arbetsmarknadspolitiskt program lämnar sökanden arbetslöshetsförsäkringen och får i stället lön eller aktivitetsstöd under tiden i programmet. Aktivitetsstödet motsvarar då den ersättning som den arbetslöse fick från arbetslöshetsförsäkringen. I händelse av fortsatt arbetslöshet efter programmet har den sökande möjlighet att gå tillbaka till den tidigare påbörjade ersättningsperioden och få arbetslöshetsersättning under återstående antal dagar av perioden. Man kan uttrycka det som att ersättningsrätten är vilande och kan återupptas om arbetslösheten kvarstår efter programmet.

Så länge inget undantag görs i arbetslöshetsförsäkringen gäller samma regel för det arbetsmarknadspolitiska programmet aktivitetsgarantin som för övriga program. Även om syftet ytterst är detsamma för alla program – att sökanden skall komma åter i arbete – finns en skillnad mellan aktivitetsgarantin och de övriga programmen. De övriga programmen är tidsbegränsade och det är inte helt säkert att deltagarna omedelbart efter det att programmet upphört får ett arbete. Efter deltagande i dessa program behövs en möjlighet att återgå till en påbörjad period med arbetslöshetsersättning.

Avsikten med aktivitetsgarantin är däremot att ta ett samlat grepp. Den arbetslöse erbjuds genom ett brett urval av olika insatser att delta i aktivitetsgarantin till dess han eller hon åter har funnit en förankring på arbetsmarknaden. Har sökanden åter fått en sådan förankring på arbetsmarknaden och därefter blir arbetslös uppfyller han eller hon villkoren för en *ny* period med arbetslöshetsersättning. Återgång till en påbörjad ersättningsperiod efter det att man börjat i aktivitetsgarantin skulle därmed främst vara intressant för den som hoppat av deltagandet i aktivitetsgarantin utan att ha uppfyllt ett nytt arbetsvillkor. Regeringen ser mot bakgrund av alla möjligheter som erbjuds inom aktivitetsgarantin inget behov av att, som TCO, KLYS m.fl. önskar, deltagare efter en tid i aktivitetsgarantin skall kunna lämna aktivitetsgarantin som fortsatt arbetslös

för att i stället fortsätta en påbörjad period med arbetslöshetsersättning. Rätten till återstående dagar i en ersättningsperiod bör därför upphöra.

Remissinstansernas kritik mot förslaget får delvis ses mot bakgrund av den allmänna kritik som framförts mot aktivitetsgarantin under uppbyggnadsskedet. Kvaliteten i programmet hade på sina håll brister som gör att vissa anser att det är bättre för den arbetslöse att helt på egen hand söka arbete i stället för att söka arbete i mer organiserad form inom aktivitetsgarantin. Aktivitetsgarantin har nu funnit sin avsedda form som ett viktigt stöd till den långtidsarbetslöse för att denne åter skall kunna etablera sig i arbetslivet. Samtidigt är det angeläget att det sker en kontinuerlig metodutveckling så att aktivitetsgarantin ytterligare förbättras. Hänsyn skall härvid tas till de villkor som råder på den arbetsmarknad den arbetssökande är utbildad för eller etablerad inom. Skälet är att arbetsmarknadssituationen varierar på grund av olika arbetsmarknaders och branschers speciella förhållanden. Detta gäller exempelvis för kulturarbetare. Allt aktivt arbetssökande som sökanden genomför under tid med arbetslöshetsersättning kan mycket väl ske inom ramen för aktivitetsgarantin. Tid i aktivitetsgarantin kan, i likhet med tid med arbetslöshetsersättning, mycket väl varvas med kortare eller längre anställningar i en strävan att finna en mer genomgripande lösning av den sökandes arbetslöshetsituation.

AMS är i princip för förslaget, men föreslår en undantagsregel som ger en möjlighet att återgå till en tidigare ersättningsperiod. Liknande tankegångar framförs av SO och Försäkringskasseförbundet. Regeringen anser att det varken är nödvändigt eller lämpligt med en undantagsregel. Har den arbetslöse deltagit i aktivitetsgarantin och det visar sig att sökanden inte längre behöver det stödet på grund av att han eller hon har funnit en ny förankring på arbetsmarknaden finns det ingen anledning att återgå till en påbörjad ersättningsperiod.

Sökanden erbjuds också att delta i aktivitetsgarantin så länge han eller hon behöver för att åter få en förankring på arbetsmarknaden. Som framgår av avsnitt 7.2.3 kommer dessutom den som har uppfyllt ett nytt arbetsvillkor, men med deltidsarbete, erbjudas att vara kvar i aktivitetsgarantin. Under den tiden har personen kvar ett inkomstskydd i form av aktivitetsstöd motsvarande arbetslöshetsersättningen. Detta kommer att gälla till dess sökanden arbetat heltid eller i enlighet med sitt arbetsutbud. Regeringen föreslår också ett inkomstskydd i händelse den nya dagpenningen efter deltagandet i aktivitetsgarantin skulle bli lägre än aktivitetsstödet, se avsnitt 7.2.3.

Sammanfattningsvis anser regeringen att när en arbetssökande börjar i aktivitetsgarantin upphör rätten att återgå till den påbörjade ersättningsperioden i arbetslöshetsförsäkringen som föregått deltagandet i aktivitetsgarantin. Regeringen anser också att det inte är nödvändigt med ett undantag eftersom systemet kring aktivitetsgarantin innebär att ingen skall behöva lämna aktivitetsgarantin utan att ha sin försörjning säkrad. Dessutom anser regeringen att kraven på tydlighet och rättssäkerhet talar mot en undantagsregel.

Regeringen vill påminna om att den ersättning som lämnas i aktivitetsgarantin beloppsmässigt motsvarar arbetslöshetsersättningen. Den sökanden har alltså en ekonomisk trygghet i aktivitetsgarantin helt i nivå med den i arbetslöshetsförsäkringen.

Regeringens förslag: Ramtiden inom vilken arbetsvillkoret skall vara uppfyllt begränsas för den som deltagit i aktivitetsgarantin. Ramtiden kan inte omfatta tid före deltagandet i aktivitetsgarantin. När ramtiden bestäms skall även tid i jobbsökaraktivitet inom ramen för aktivitetsgarantin räknas in.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag vad gäller ramtiden och jobbsökaraktivitet. I promemorian har dock föreslagits att ett nytt arbetsvillkor för den som deltar i aktivitetsgarantin skall vara utfört inom aktivitetsgarantin och att den som har hoppat av aktivitetsgarantin skall ha uppfyllt hela arbetsvillkoret efter avhoppet.

Remissinstanserna: AMS tillstyrker de förslag som angetts i promemorian utom vad gäller behandlingen av jobbsökaraktivitet inom aktivitetsgarantin. IFAU är tveksamt till förslagen och menar att sökanden härigenom får mindre incitament att ta tillfälliga arbeten. JämO är tveksam till förslaget att uppställa särskilda villkor för den som avbrutit aktivitetsgarantin. LO, TCO, SACO, SO, KLYS, Teaterförbundet och Svenska Musikerförbundet avstyrker förslagen.

Bakgrund: Enligt 12 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring är sökanden berättigad till ersättning då han eller hon under en ramtid av 12 månader omedelbart före arbetslösheten utfört förvärvsarbete i minst 6 månader med minst 70 timmar per kalendermånad eller i minst 450 timmar under en sammanhängande tid av 6 kalendermånader. I sistnämnda fall skall arbete ha utförts under minst 45 timmar per kalendermånad.

Aktiviteter inom ramen för aktivitetsgarantin behandlas i dag på samma sätt som andra arbetsmarknadspolitiska insatser (17 § lagen om arbetslöshetsförsäkring). Det innebär att tid då sökanden deltagit i aktivitetsgarantin inte ingår i ramtiden, utan hoppas över. Det gäller t.ex. både arbetsmarknadsutbildning inom aktivitetsgarantin och jobbsökaraktiviteter. Det medför också att bl.a. arbete som ligger före deltagandet i aktivitetsgarantin tillsammans med arbete som utförts inom aktivitetsgarantin kan ingå i ett nytt arbetsvillkor.

Av 23 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program framgår att den arbetslöse kan ta del av aktivitetsgarantin till dess att han eller hon

- har haft ett reguljärt arbete i minst sex månader utan att samtidigt ha tagit del av andra aktiviteter inom garantin,
- påbörjar en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd, eller
- själv väljer att lämna garantin.

Skälen för regeringens förslag

Ramtidens omfattning

I promemorian föreslås att endast arbete som utförts *efter det att sökanden började* i aktivitetsgarantin skall ingå i arbetsvillkoret. Det föreslås i lagen uttryckas att ramtiden inte kan omfatta tid före deltagande i aktivitetsgarantin. LO, TCO, SACO, SO, KLYS, Teaterförbundet och Svenska

Musikerförbundet är kritiska till förslaget att sökanden inte för ett nytt arbetsvillkor får återopa arbete som utförts under tid som ligger *före* tiden i aktivitetsgarantin. KLYS menar att det är mycket svårt att generellt värdera vad som utgör en etablering på arbetsmarknaden. Redan det förhållandet att personen en gång uppburit arbetslöshetsersättning skulle, enligt KLYS, tyda på att personen är etablerad på arbetsmarknaden. IFAU har invänt att de individer som deltar i aktivitetsgarantin inte nödvändigtvis står långt från arbetsmarknaden. Enligt IFAU finns även en risk att sökanden, under tiden med arbetslöshetsersättning, tackar nej till ett tillfälligt arbete om det inte kan få ingå i arbetsvillkoret efter det att personen deltagit i aktivitetsgarantin. Regeringen anser att den risken är liten. Majoriteten av de arbets sökande har andra incitament att arbeta än att arbetet skall kvalificera till nya perioder med arbetslöshetsersättning.

För att aktivitetsgarantin skall kunna utgöra det verkningsfulla instrument som den är avsedd att vara är det enligt regeringens mening nödvändigt att sökanden erbjuds att vara kvar i aktivitetsgarantin till dess att han eller hon åter är etablerad på arbetsmarknaden. Regeringen anser inte att det är rimligt att arbete som varvats med arbetslöshetsersättning före det att bedömningen gjorts att sökanden är eller riskerar att bli långtidsinskriven, skall ingå i det arbetsvillkor med vilket den sökande uppfyller rätten till senare arbetslöshetsersättning. Regeringen anser att ett arbetsvillkor efter det att sökanden börjat delta i aktivitetsgarantin bör vara måttet på den nya etablering på arbetsmarknaden som behövs för att arbetslöshetsersättning skall lämnas. Regeringen föreslår därför att vid prövning av arbetsvillkoret skall ramtiden inte omfatta tid före deltagande i aktivitetsgarantin.

Det bör också finnas en möjlighet för den som så önskar att fortsätta att delta i aktivitetsgarantin *trots* att arbetsvillkoret är uppfyllt. Regeringen har för avsikt att i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program föreskriva att den som arbetat i mindre omfattning än sitt arbetsutbud och vid sidan därav deltagit i aktiviteter inom garantin har möjlighet att stanna kvar i aktivitetsgarantin. Därigenom kommer deltagarens ersättning inte att minska vilket skulle kunna hända om han eller hon lämnat garantin efter att ha uppfyllt arbetsvillkoret med deltidsarbete i mindre omfattning än arbetsutbudet.

I promemorian föreslås också att endast arbete *inom* aktivitetsgarantin skall ingå i arbetsvillkoret. Vidare föreslås att den som hoppar av aktivitetsgarantin skall ha uppfyllt arbetsvillkoret efter avhoppet. Flera remissinstanser har avstyrkt förslaget. LO t.ex. tar bestämt avstånd från en regel som innebär att den som inte vill delta i aktivitetsgarantin helt avstängs från ersättning till dess ett nytt arbetsvillkor uppfyllts. IFAU har framhållit att det är tveksamt att inte låta en person tillgodogöra sig arbete inom aktivitetsgarantin om man väljer att hoppa av. Enligt IFAU finns det inte skäl att värdera utfört arbete inom eller utom aktivitetsgarantin på olika sätt. Mot bakgrund av den starka remisskritik som framförts anser regeringen att det är tillräckligt vid prövning av om arbetsvillkoret är uppfyllt att hela arbetsvillkoret ligger *efter det att sökanden börjat* i aktivitetsgarantin. Det nya arbetsvillkoret kan således ligga helt inom, delvis inom och delvis efter eller helt efter deltagandet i aktivitetsgarantin. Huvudregeln skall vara att såväl normalarbetstid som dagpen-

ning baseras på det arbete som utgör det nya arbetsvillkoret. Mer om dagpenningen, se avsnitt 7.2.3.

Avslutningsvis vill regeringen nämna att det för rätt till arbetslöshetsersättning efter deltagande i aktivitetsgarantin saknar betydelse inom vilket eller vilka yrkesområden denna nya etablering skett. Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring, ingen yrkesförsäkring. De vanliga kraven på yrkesmässig och geografisk rörlighet efter 100 dagar med ersättning gäller i den nya perioden med arbetslöshetsersättning.

Ramtidens innehåll

Ramtiden är den tid inom vilket arbetsvillkoret skall vara uppfyllt. I promemorian föreslås att ramtiden, i likhet med vad som gäller i dag, bör vara 12 månader även för den som deltagit i aktivitetsgarantin. Den bortre gränsen för ramtiden för den som deltagit i aktivitetsgarantin föreslås dock vara tidigast då sökanden började delta i garantin. I promemorian föreslås även att merparten av det som i dag utgör s.k. överhoppningsbar tid också skall vara överhoppningsbar inför en ny period med arbetslöshetsersättning efter deltagande i aktivitetsgarantin. Det innebär att arbetslöshetskassan skall bortse från t.ex. sjukdom, vård av barn under två år, tid med föräldrapenning i den mån tiden inte ingår i ett arbetsvillkor, tid i arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik vid fastställande av ramtiden (17 § lagen om arbetslöshetsförsäkring).

I promemorian föreslås dock att tiden i jobbsökaraktivitet inom aktivitetsgarantin inte skall vara överhoppningsbar. Tid i jobbsökaraktivitet föreslås ingå i ramtiden. Anledningen till förslaget är att jobbsökaraktiviteten till stor del motsvarar, i mer organiserad form, vad den arbetslöse gör under tid då han eller hon uppbär arbetslöshetsersättning. I promemorian anføres att i syfte att skapa en likhet med reglerna i arbetslöshetsförsäkringen för sökanden som inte haft plats i aktivitetsgarantin bör tid i jobbsökaraktivitet ingå i ramtiden. Regeringen delar denna uppfattning. Bakgrunden till reglerna om överhoppningsbar tid är att sökanden har varit hindrad att söka arbete. Det syns tydligast vid t.ex. sjukdom. Jobbsökaraktiviteten däremot kan inte vara ett hinder att söka arbete. AMS har inväntat att i jobbsökaraktiviteten kan ingå vissa moment av vägledning och orientering. Enligt regeringens mening utgör detta inte tillräckligt skäl till avsteg från regeln. Tid i jobbsökaraktivitet bör således inte vara överhoppningsbar.

Enligt 22 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program kan den som anvisats till aktivitetsgarantin delta i jobbsökaraktiviteter hos arbetsförmedlingen, i aktiviteter som anordnats i samverkan mellan Arbetsmarknadsverket (AMV) och andra aktörer och i övriga arbetsmarknadspolitiska insatser som AMV förfogar över. Skulle en aktivitet som anordnats i samverkan mellan AMV och andra aktörer utgöra sådan aktivitet som inte är överhoppningsbar enligt 17 § lagen om arbetslöshetsförsäkring skall den i likhet med jobbsökaraktiviteter också ingå i ramtiden.

Regeringens förslag: Dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen till den som deltagit i aktivitetsgarantin får, om det är till fördel för den sökande, lämnas med ett belopp som motsvarar den ersättning som senast lämnades i form av aktivitetsstöd under tiden i aktivitetsgarantin. Denna möjlighet gäller för den som ansöker om arbetslöshetsersättning inom 12 månader från det att deltagandet i aktivitetsgarantin upphörde.

Som villkor för en sådan högre ersättning skall gälla att det nya arbetsvillkoret är uppfyllt med arbete som motsvarar sökandens senaste arbetsutbud inom aktivitetsgarantin.

Promemorians förslag: Förslaget överensstämmer i huvuddrag med regeringens.

Remissinstanserna: *AMS* och *IFAU* tillstyrker förslaget i promemorian. *TCO* tillstyrker förslaget, men anser att sökanden också bör få behålla sin normalarbetstid beräknad på arbete som låg till grund för en tidigare period med arbetslöshetsersättning. *SO* avstyrker förslaget med samma motivering som *TCO*. *LO* tillstyrker förslaget, men anser att den nya ersättningen bör baseras på dagsförtjänsten före arbetslösheten så att förhöjd ersättning skulle kunna lämnas ytterligare en gång på det arbetet. *LO* förespråkar att sökanden som visserligen uppfyllt arbetsvillkoret, men med deltidsarbete, skall erbjudas att stå kvar i aktivitetsgarantin till dess han eller hon har arbetat i enlighet med sitt arbetsutbud.

Bakgrund: Enligt 24–27 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring lämnas arbetslöshetsersättning i form av en dagpenning som är baserad på tidigare förvärvsinkomster. Inkomsten beräknas på sökandens tidigare dagsförtjänst under normalarbetstiden. Som normalarbetstid skall enligt 28 § samma lag gälla den genomsnittliga arbetstiden i det förvärvsarbete som innebär att arbetsvillkoret uppfylldes. Ersättningens omfattning under en vecka bestäms genom en jämförelse mellan sökandens normala arbetstid före arbetslösheten och antalet arbetslösa timmar under den vecka för vilken ersättningen söks.

Normalarbetstiden har betydelse vid bedömningen av om en sökande är att anse som arbetslös eller inte respektive omfattningen av arbetslösheten. Exempel: En helt arbetslös person med en normalarbetstid om 20 timmar per vecka och en månadslön om 15 000 kronor får en dagpenning på 545 kronor. Samma dagpenningbelopp får den med en normalarbetstid om 40 timmar och en månadslön om 15 000 kronor. Skillnad uppstår när båda arbetar 20 timmar per vecka. Sökanden med en normalarbetstid om 20 timmar per vecka är inte berättigad till någon arbetslöshetsersättning så länge han eller hon arbetar 20 timmar per vecka. Det finns i det fallet ingen arbetslöshet att ersätta. Sökanden med en normalarbetstid om 40 timmar per vecka är däremot berättigad till arbetslöshetsersättning (2,5 x 545 kronor per vecka) vid deltidsarbete 20 timmar i veckan.

När sökanden beviljas en ny period med arbetslöshetsersättning *som följer omedelbart* på den föregående är tillämpningen enligt praxis från mitten av 1980-talet följande. Sökanden behåller den dagpenning och normalarbetstid som gäller i den förra ersättningsperioden. Detta gäller oavsett om det nya arbetsvillkoret uppfyllts med arbete med väsentligt lägre lön än det som låg till grund för ersättningen i den förra perioden

eller om det nya arbetsvillkoret uppfyllts med deltidsarbete. Effekten av tillämpningen är bl.a. att en sökande som en gång haft heltidsarbete, genom deltidsarbete kan återkvalificera till nya ersättningsperioder med ersättning för heltid. Inkomsten eller omfattningen av deltidsarbetet för det nya arbetsvillkoret får ingen effekt på ersättningen i den nya ersättningsperioden. I de fall *ersättningsperioderna inte länkar i varandra* beräknas den nya ersättningen med utgångspunkt i det arbete med vilken det nya arbetsvillkoret uppfylldes.

Det finns i 8 § förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring en begränsningsregel för den som har en tillsvidareanställning på deltid. Den innebär att en sökande som vid utgången av ersättningsperioden har en tillsvidareanställning på deltid inte är berättigad till arbetslöshetsersättning vid sidan av deltidsarbetet i en ny ersättningsperiod. Denna begränsning gäller även i de fall när en sökande som lämnat en tillsvidareanställning på deltid, inom tre månader åter har en tillsvidareanställning på deltid. Denna tremånadersregel är avsedd att förhindra missbruk av arbetslöshetsförsäkringen genom att en kortare tid lämna tillsvidareanställningen.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har i avsnitt 7.2.1 föreslagit att när en arbetssökande börjar delta i aktivitetsgarantin upphör rätten att återvända till den påbörjade ersättningsperioden. När sökanden efter det att han eller hon har börjat delta i aktivitetsgarantin åter har uppfyllt ett nytt arbetsvillkor har det varit ett *avbrott* mellan den förra perioden med arbetslöshetsersättning och den som nu skall beviljas. Utan ändring av dagens regler skulle i så fall den nya dagpenningen och normalarbetstiden bestämmas med utgångspunkt i det nya arbetet. Detta är också den huvudregel som föreslås i promemorian.

I promemorian föreslås att deltidsarbete skall vara tillräckligt för ett nytt arbetsvillkor. Men för att säkerställa att sökanden inte skall tvingas att lämna aktivitetsgarantin utan försörjning anges i promemorian att sökanden bör erbjudas att vara kvar i aktivitetsgarantin till dess han eller hon har rätt till arbetslöshetsersättning. I promemorian föreslås också att en sökande som uppfyllt ett arbetsvillkor inom aktivitetsgarantin skall få en dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen som motsvarar aktivitetsstödet. Förslaget innebär att sökandens normalarbetstid skall dock fastställas med utgångspunkt i det arbete med vilket det nya arbetsvillkoret uppfyllts. Det innebär att den som fortsatt med deltidsarbete i samma omfattning inte skall få arbetslöshetsersättning för skillnaden mellan utfört arbete i det nya arbetsvillkoret och sökandens normalarbetstid baserad på tidigare arbete.

LO har föreslagit att en sökande som under tiden i aktivitetsgarantin endast kunnat finna arbete i mindre omfattning än sitt arbetsutbud skall få möjlighet till fortsatt deltagande i garantin till dess att han eller hon kommer tillrätta också med sin deltidsarbetslöshet. Detta har också föreslagits i promemorian. Regeringen anser att denna modell har många fördelar och regeringen har därför, som framgår av avsnitt 7.2.2. för avsikt att göra en ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program som innebär att sökanden som uppfyllt ett arbetsvillkor inom aktivitetsgarantin med deltidsarbete, som är av mindre omfattning än sökandens arbetsutbud, får välja om han eller hon vill ha fortsatt stöd inom ramen för aktivitetsgarantin eller lämna densamma. Med arbetsut-

bud avses här den vanliga betydelsen nämligen hur mycket sökanden vill och är oförhindrad att arbeta. Om hur mycket sökanden vill och är oförhindrad att arbeta inte sammanfaller utgör det lägsta värdet sökandens arbetsutbud.

Huvudregeln i arbetslöshetsförsäkringen blir även fortsättningsvis att sökanden får sin normalarbetstid och sin dagpenning baserad på det arbete med vilket arbetsvillkoret är uppfyllt.

Även om arbetsvillkoret är uppfyllt med arbete i enlighet med sökandens arbetsutbud kan dagpenning baserad på detta arbete bli lägre än ersättningen i aktivitetsgarantin. I promemorian framhålls att detta kan leda till att sökanden avstår från att ta ett arbete om han eller hon riskerar att få en lägre ersättning än vad som erhållits i aktivitetsstöd. Regeringen delar denna bedömning och föreslår att en sökande som deltagit i aktivitetsgarantin, om det är förmånligare, som arbetslöshetsersättning skall få ett belopp motsvarande aktivitetsstödet om arbetsvillkoret för den nya ersättningsperioden med arbetslöshetsförsäkring är uppfyllt med arbete som motsvarar minst sökandens senaste arbetsutbud i aktivitetsgarantin. De allmänna regler som gäller i arbetslöshetsförsäkringen skall därvid tillämpas t.ex. krav på att medlemsvillkoret är uppfyllt för att en inkomstrelaterad ersättning skall lämnas. Denna möjlighet bör kvarstå 12 månader efter det att sökanden lämnade aktivitetsgarantin. Har mer än 12 månader förflutit sedan sökanden lämnade aktivitetsgarantin får sökanden anses ha anpassat sig till den nya ersättningsnivån. Det finns då inte längre skäl att falla tillbaka på den äldre ersättningsnivån.

Regeringen har mot bakgrund av remisskritiken valt att inte föreslå något speciellt arbetsvillkor för den som hoppar av aktivitetsgarantin jämfört med den som uppfyller arbetsvillkoret inom aktivitetsgarantin. Förmånen att få samma dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen efter deltagande i aktivitetsgarantin som i aktivitetsgarantin föreslås därför gälla när en sökande uppfyllt arbetsvillkoret med arbete i enlighet med sitt arbetsutbud och detta är minst detsamma som sökandens senaste utbud inom aktivitetsgarantin. Det kommer alltså att sakna betydelse om arbetet utförts inom, delvis inom och delvis efter eller helt efter deltagandet i aktivitetsgarantin. Vidare föreslås att förmånen skall gälla om ansökan om arbetslöshetsersättning sker inom 12 månader från det sökanden lämnade aktivitetsgarantin. Har det gått mer än 12 månader från det att sökanden lämnade aktivitetsgarantin får sökanden anses ha anpassat sig till den nya situationen och dagpenningen beräknas då enligt reglerna i 25–29 §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Regeringen finner inte skäl att, som LO föreslagit, en andra gång lämna förhöjd ersättning baserad på ett arbete som ligger långt före deltagandet i aktivitetsgarantin.

Regeringens förslag: Ett särskilt studerandevillkor införs för en arbetsökande som i enlighet med den individuella handlingsplan som upprättats i samråd med den sökande lämnat aktivitetsgarantin för heltidsstudier. Arbetslöshetsersättning lämnas utan att sökanden uppfyllt arbetsvillkoret om sökanden genomgått och avslutat en utbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395). Ersättning kan lämnas enligt grundförsäkringen eller enligt inkomstbortfallsförsäkringen.

I det särskilda studerandevillkoret skall ingen kvalifikationstid finnas. Ersättningen skall sökas inom 10 månader från det att studierna avslutades. Denna frist kan förlängas med överhoppningsbar tid som anges i 18 § andra stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta är mycket positiva till att ett särskilt studerandevillkor införs. *Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, SACO* och *SO* är dock kritiska till att studierna skall vara i enlighet med den individuella handlingsplanen som upprättats i samråd med sökanden. *LO* föreslår även en ändring av vilka studier som bör ingå i studerandevillkoret. *TCO* anser att kravet på att studierna skall vara i enlighet med handlingsplanen skall ersättas med att studierna skall berättiga till studiemedel och leda till yrken där det råder brist eller stor efterfrågan på arbetskraft. *JämO* anser att även folkhögskolestudier vars läsår är kortare än i andra studieformer bör omfattas.

Bakgrund: Enligt studerandevillkoret i 18 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring kan den som inte uppfyller ett arbetsvillkor, men som nyligen avslutat viss utbildning, beviljas ersättning motsvarande grundbeloppet. Grundbeloppet är 320 kronor per dag från och med den 1 juli 2002. Den avslutade utbildningen skall ha bedrivits på heltid under minst ett läsår och berättiga till studiesocialt stöd. Med studiesocialt stöd i detta sammanhang menas statligt studiestöd, exklusive aktivitetsstöd. Orsaken till att utbildningar med aktivitetsstöd inte ingår i studerandevillkoret är att tid med aktivitetsstöd i viss utsträckning, när studerandevillkoret tillkom, jämfördes med arbete. Det är typen av studier som är avgörande, inte om sökanden faktiskt uppburit studiestöd.

För rätt till ersättning krävs vidare att den sökande skall ha varit anmäld som arbetslös arbetssökande eller utfört förvärvsarbete under minst 90 kalenderdagar under en ramtid av 10 månader i anslutning till att utbildningen avslutades. I ramtiden om 10 månader räknas inte in tid då den sökande varit hindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av bl.a. sjukdom, totalförsvarsplikt eller vård av eget barn som inte fyllt två år.

I 23 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program anges tre vägar ut ur aktivitetsgarantin: Den arbetssökande

- deltar i aktivitetsgarantin till dess att han eller hon har haft ett reguljärt arbete i minst sex månader utan att parallellt med arbete ha deltagit i andra aktiviteter inom ramen för aktivitetsgarantin,
- har påbörjat andra studier än arbetsmarknadsutbildning, eller

– har själv valt att lämna de arbetsmarknadspolitiska systemen.

Skälen för regeringens förslag: Reglerna i 18 § lagen om arbetslöshetsförsäkring innebär att en arbetslös som varit etablerad på arbetsmarknaden och lämnar aktivitetsgarantin för studier som också avslutas får en arbetslöshetsersättning i form av grundbelopp efter 90 dagars kvalifikationstid. I promemorian har anförts att denna ordning knappast ökar intresset för arbetsökande som deltar i aktivitetsgarantin att påbörja studier utanför arbetsmarknadspolitiken. För denna grupp av arbetslösa har därför i promemorian föreslagits ett särskilt studerandevillkor som innebär att kvalifikationstiden om 90 dagar slopas och att sökande kan få en högre arbetslöshetsersättning än grundbeloppet efter avslutade studier.

I promemorian har föreslagits följande. Det särskilda studerandevillkoret skall endast gälla för deltagare i aktivitetsgarantin vars individuella handlingsplan innehåller en överenskommelse om att deltagaren skall lämna aktivitetsgarantin för heltidsstudier. Det innebär att studierna är orsaken till att sökanden lämnar aktivitetsgarantin. Av den individuella handlingsplanen bör framgå att det är överenskommet att sökanden lämnar aktivitetsgarantin på grund av studier på heltid under en sammanhängande tid av minst ett läsår. Det medför också att sökanden inte längre skall kvarstå i aktivitetsgarantin utan avskrivs från aktivitetsgarantin när han eller hon börjar sådana studier. Skulle i något fall den situationen uppstå att den sökande avbryter studierna finns möjlighet att vid arbetslöshet, om så bedöms lämpligt, åter erbjuda den sökande att delta i aktivitetsgarantin med den ersättning som då kan bli aktuell.

Regeringen delar den uppfattning som framförs i promemorian att det, för att uppmuntra till studier, behövs ett särskilt studerandevillkor efter deltagande i aktivitetsgarantin. De som deltar i aktivitetsgarantin har många gånger haft en viss etablering på arbetsmarknaden och har ett inkomstrelaterat aktivitetsstöd. De tar steget att med studiemedel eller egna medel finansiera en utbildning och tar själva ansvaret för sin ekonomi under hela utbildningstiden. Regeringen anser det rimligt med en viss garanterad inkomstnivå efter studierna om dessa inte omedelbart leder till arbete. Regeringen föreslår därför att en sökande som under tiden i aktivitetsgarantin hade en inkomstrelaterad ersättning och som uppfyllt det särskilda studerandevillkoret är berättigad till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen. För beräkningen av sådan ersättning se avsnitt 7.2.5.

JämO anser att även folkhögskolestudier vars läsår är kortare än i andra studieformer bör ge ersättning enligt det särskilda studerandevillkoret. Detta torde inte vara något problem eftersom i AMS vägledning för tillämpningen av studerandevillkoret från 1998 finns anvisningar om längden på läsåret där hänsyn tas till att vissa studieformer, däribland folkhögskolor, har ett kortare läsår än andra. *LO* föreslår att Svenska för invandrare (SFI) bör grunda rätt till det särskilda studerandevillkoret. Regeringen vill påminna om att det vanliga studerandevillkoret kommer att finnas kvar och i sak vara oförändrat. Regeringen anser det vara angeläget att ett särskilt studerandevillkor införs. Det är emellertid viktigt, både för dem som skall tillämpa reglerna och för de sökande, att skillnaderna mellan dessa båda studerandevillkor är så få som möjligt.

I promemorian har föreslagits att rätten till en inkomstrelaterad ersättning samt en förmånligare kvalifikationstid efter studierna skall gälla

under förutsättning att studierna följer den individuella handlingsplanen. Flera av remissinstanserna anser att det viktiga är att studier genomförts och att om det varit enligt handlingsplanen eller ej är av underordnad betydelse. Regeringen menar emellertid att det är angeläget att det finns en koppling mellan att lämna aktivitetsgarantin och de studier som senare läggs till grund för det särskilda studerandevillkoret. Sådan koppling kan knappast anses föreligga i de fall sökanden hoppar av aktivitetsgarantin kanske för att en tid arbeta deltid trots att personen sagt sig ha ett större arbetsutbud och några månader senare väljer att heltidsstudera med studiemedel. I kravet på koppling till aktivitetsgarantin och den individuella handlingsplanen ligger också att det inte skett omotiverade avbrott i heltidsutbildningen. Det är alltså inte tillräckligt att ett av flera läsår har varit på heltid.

TCO har föreslagit att studier i enlighet med handlingsplanen bör kunna ersättas med att studierna berättigat till studiemedel och som leder till yrken där det råder brist eller stor efterfrågan på arbetskraft. Mot detta förslag talar dels vad regeringen anfört ovan om behovet av att minimera skillnaderna mellan de båda studerandevillkoren, dels den risk för osäkerhet vid bedömningen av vilka utbildningar som skall höra till den ena eller andra kategorin. Det är självklart en stor fördel om sökanden väljer en utbildning där det råder stor brist på arbetskraft, särskilt som någon arbetslöshet då som regel inte uppstår. För dem som inte följer handlingsplanen utan väljer att på egen hand lägga upp sina studier bör det vanliga studerandevillkoret därför gälla.

Regeringen anser att skillnaderna mellan det nuvarande studerandevillkoret och det särskilda studerandevillkoret bör begränsas till kvalifikationstid samt dagpenningen för den som har haft ett aktivitetsstöd som baserats på en inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning. Ersättningen skall sökas inom 10 månader från det att studierna avslutades. Denna frist förlängs med sådan överhoppningsbar tid som anges i 18 § samma lag. Samma regler bör gälla för studiernas typ och omfattning och karens. Det särskilda studerandevillkoret skall, i likhet med det vanliga studerandevillkoret, också bara tillämpas i de fall den sökande inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor.

7.2.5 Dagpenning och normalarbetstid efter studier

Regeringens förslag: Ersättning till den som efter deltagande i aktivitetsgarantin beviljats arbetslöshetsersättning enligt det särskilda studerandevillkoret skall lämnas med ett belopp som motsvarar den inkomstrelaterade ersättning som senast lämnades i form av aktivitetsstöd under deltagandet i aktivitetsgarantin. Till övriga som uppfyller det särskilda studerandevillkoret lämnas grundbeloppet.

Normalarbetstiden skall bestämmas till en tid motsvarande sökandens arbetsutbud.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan är genomgående positiva till förslaget. SO anser också att sökandens ersättning i det särskilda studerandevillkoret bör baseras på inkomsten före

arbetslösheten så att sökanden kan få en förhöjd ersättning under 100 ersättningsdagar.

Skälen för regeringens förslag: Som framhållits i avsnitt 7.2.4 ovan innebär studerandevillkoret i 18 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring att till den som uppfyllt studerandevillkoret lämnas ersättning motsvarande grundbeloppet.

Regeringen anser att den som deltar i aktivitetsgarantin och som ett led i den individuella handlingsplanen kommer fram till att heltidsstudier under minst ett läsår i det reguljära utbildningsväsendet är den bästa vägen ur arbetslöshet bör stödjas. Gällande ordning där ersättning endast lämnas med ett belopp motsvarande grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen kan motverka att personer som omfattas av aktivitetsgarantin skaffar sig en kompetens genom utbildning. För den person som hade en dagpenning på t.ex. 600 kronor i arbetslöshetsersättning och motsvarande belopp i form av aktivitetsstöd i aktivitetsgarantin är det knappast attraktivt att efter heltidsstudier på ett läsår eller mer få en arbetslöshetsersättning i form av grundbelopp som från och med den 1 juli 2002 är 320 kronor per dag.

Genom det nya särskilda studerandevillkoret bör det göras ekonomiskt neutralt att i enlighet med den individuella handlingsplanen avsluta sin tid i aktivitetsgarantin med anledning av heltidsstudier som omfattar minst ett läsår jämfört med att kvarstå i aktivitetsgarantin. Idén är att sökanden inte skall förlora ekonomiskt på att ha studerat. Regeringen föreslår därför att arbetslöshetsersättningen till den som uppfyller det särskilda studerandevillkoret skall lämnas enligt följande modell. Har en sökande under aktivitetsgarantin haft aktivitetsstöd som grundats på en inkomstrelaterad ersättning lämnas en dagpenning som motsvarar det belopp som lämnades under deltagandet i aktivitetsgarantin.

Om sökanden under aktivitetsgarantin haft aktivitetsstöd som varit baserat på grundbeloppet eller haft aktivitetsstöd som saknat koppling till arbetslöshetsersättningen lämnas ersättning enligt grundförsäkringen med grundbeloppet.

För ersättningen gäller i övrigt bestämmelserna i lagen om arbetslöshetsförsäkring inklusive krav på medlemskap i en arbetslöshetskassa för rätt till inkomstrelaterad ersättning. Någon förhöjd ersättning under de första 100 ersättningsdagarna av den nya ersättningsperioden, som *SO* föreslagit, bör inte införas. Regeringen ser inget skäl att ytterligare en gång med förhöjt belopp kompensera sökanden för ett inkomstbortfall som i de flesta fall ligger långt före den tid vid vilken prövning sker av det särskilda studerandevillkoret. För den som har uppfyllt det vanliga studerandevillkoret i 18 § lagen om arbetslöshetsförsäkring gäller att den sökandes normalarbetstid bestäms till tid motsvarande sökandens arbetsutbud enligt AMS föreskrift (AMSF 1997:13, 47 §). Samma ordning föreslås gälla för det särskilda studerandevillkoret.

Regeringens bedömning: Reglerna om aktivitetsgarantin bör ändras enligt följande. Om en anvisning till aktivitetsgarantin har återkallats på grund av att deltagaren utan godtagbart skäl har avvisat ett erbjudande om lämpligt arbete eller insats inom aktivitetsgarantin, skall en ny anvisning till garantin göras. Detta skall ske när den enskilde har varit anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen under 45 dagar, för vilka aktivitetsstöd skulle ha lämnats om återkallelsen inte hade skett.

Sökanden får vid återanvisningen till aktivitetsgarantin aktivitetsstöd med det belopp som motsvarar vad han eller hon skulle ha fått om beslut om återkallelse inte hade fattats. Detta gäller dock endast om sökanden har anmält sig som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen inom 60 kalenderdagar från återkallelsen av anvisningen.

Skälen för regeringens bedömning: I promemorian Ändringar i lagen om arbetslöshetsförsäkring med anledning av aktivitetsgarantin (Ds 2001:39) redovisades vilka krav på utfört arbete respektive genomförda studier som skulle gälla för att uppfylla villkoren för ny arbetslöshetsersättning. Förslagen innebär att återgång till en påbörjad ersättningsperiod efter en tid i aktivitetsgarantin inte längre blir aktuell varför det ur arbetslöshetsförsäkringens perspektiv i princip saknade betydelse om sökanden av något skäl fått lämna garantin. På vilket sätt verksamheten inom aktivitetsgarantin bedrivs, vilka krav som bör ställas på sökande under hans eller hennes tid i aktivitetsgarantin berördes inte eftersom sökanden under tiden i garantin inte uppbär arbetslöshetsersättning.

Vid remissbehandlingen av promemorian jämförde bl.a. *LO* och *TCO* sanktionsbestämmelserna som gäller aktivitetsgarantin och med sanktionsreglerna inom arbetslöshetsförsäkringen. *LO* anser att den som inte vill delta i aktivitet inom aktivitetsgarantin inte helt skall stängas av från ersättning till dess han eller hon uppfyllt ett nytt arbetsvillkor. *TCO* anser att den som tackar nej till erbjudande om arbete eller program inom aktivitetsgarantin skall behandlas enligt samma sanktionsregler som övriga arbetslösa.

I lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring finns regler om sanktioner för den som avvisar ett lämpligt arbete utan godtagbart skäl. Sanktionen i ett sådant fall är nedsättning av ersättningen i ett visst antal dagar. Vid första avvisandetillfället sätts ersättningen ned med 25 procent, vid andra med 50 procent och vid tredje tillfället avstängs den arbetslöse in till dess han eller hon har uppfyllt ett nytt arbetsvillkor. I lagen finns också regler om avstängning från arbetslöshetsersättning under viss tid för den som utan giltig anledning frivilligt lämnar ett arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program. Sanktionen är i detta fall normalt avstängning från rätt till ersättning i 45 dagar. Då räknas endast dagar för vilka arbetslöshetsersättning skulle ha lämnats om inte avstängningen hade skett eller dagar under vilka den sökande utfört förvärvsarbete.

Sanktionerna nedsättning respektive avstängning viss tid saknas i de arbetsmarknadspolitiska programmen inklusive aktivitetsgarantin. Aktivitetsstödet kan inte sättas ned och den enskilde kan inte avstängas från aktivitetsstödet. Sökanden anvisas till arbetsmarknadspolitiskt program

och anvisningen kan återkallas. I och med en återkallelse av en anvisning till ett program upphör också rätten till aktivitetsstöd. För den som deltar i ett program utanför aktivitetsgarantin innebär ett återkallande att han eller hon normalt återgår till arbetslöshetsersättningen, eventuellt efter viss tids avstängning från ersättning eller med nedsatt ersättning under viss tid. För den som har fått sin anvisning till aktivitetsgarantin återkallad och inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen blir sanktionen mer ingripande. Sökanden får varken aktivitetsstöd eller arbetslöshetsersättning efter återkallelsen.

Regeringen har tagit till sig remissinstansernas kritik i detta avseende och avser, under förutsättning att riksdagen antar de nu föreslagna ändringarna i lagen om arbetslöshetsförsäkring, att göra vissa ändringar i reglerna för aktivitetsgarantin för att få en större överensstämmelse mellan sanktionerna inom de arbetsmarknadspolitiska programmen och arbetslöshetsförsäkringen.

Aktivitetsgarantin har karaktären av ett yttersta ekonomiskt skydd bland de arbetsmarknadspolitiska medlen för den som är eller riskerar att bli långtidsinskriven. Sökanden bör därför i princip ha rätt att delta i aktivitetsgarantin till dess att han eller hon finner en lösning på sin arbetslöshetsituation under förutsättning han eller hon på ett aktivt sätt medverkar till en sådan lösning. Det normala är och skall vara att sökanden och arbetsförmedlingen inom aktivitetsgarantin kommer överens om vägar ur arbetslösheten.

Den som har fått sin anvisning till aktivitetsgarantin återkallad på grund av att han eller hon har avvisat ett erbjudande om lämpligt arbete eller insats inom aktivitetsgarantin skall därför erbjudas en ny anvisning till garantin. En anpassning skall ske till reglerna inom arbetslöshetsförsäkringen genom att i bestämmelsen om återkallelse på grund av avvísande av erbjudande om lämpligt arbete eller insats införs ett krav på att avvísandet skall ha skett *utan godtagbart skäl*. Ordalydelsen överensstämmer därmed med motsvarande bestämmelse i försäkringen. Som en följd av denna anpassning av bestämmelserna i de båda ersättningssystemen skall också samma tillämpning av bestämmelserna gälla, dvs. begreppen *lämpligt arbete* och *godtagbart skäl* skall tolkas på samma sätt vad gäller aktivitetsstödet som gäller i fråga om arbetslöshetsersättningen.

Regeringen kommer således att införa en möjlighet för den som har fått sin anvisning till aktivitetsgarantin återkallad att på nytt anvisas till garantin enligt följande. Om arbetsförmedlingen har återkallat anvisningen till aktivitetsgarantin på grund av att sökanden utan godtagbart skäl har avvisat erbjudande om lämpligt arbete eller insats inom garantin skall sökanden, när han eller hon har varit aktivt arbetssökande under 45 dagar efter återanmälan hos den offentliga arbetsförmedlingen som arbetslös arbetssökande, på nytt anvisas till aktivitetsgarantin. De 45 dagarna skall vara sådana dagar då aktivitetsstöd skulle ha lämnats om sökanden hade fortsatt att delta i garantin eller då sökanden utfört förvärvsarbete. Regeln kommer att motsvara den avstängning under 45 ersättningsdagar som finns inom arbetslöshetsförsäkringen och som är den normala sanktionen för den som har lämnat sitt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program utan giltig anledning. De nya reglerna kom-

mer att införas i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Riksdagen har tidigare beslutat att tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen skall hållas samman i en ny myndighet, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen. Inspektionen skall påbörja sitt arbete den 1 juli 2003. Inspektionen skall granska både arbetslöshetskassornas verksamhet och hanteringen av ärenden som rör arbetslöshetsersättning inom AMV. Som tidigare påpekats är avsikten med de nu föreslagna ändringarna att anpassa bestämmelserna om arbetslöshetsersättning respektive återkallelse av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program så att bestämmelserna tolkas på samma sätt i båda systemen. Regeringen anser att det är lämpligt att Inspektionen får i uppdrag att granska även hur myndigheterna inom AMV hanterar återkallelser av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program. Regeringen kommer därför att lämna ett sådant uppdrag till inspektionen.

En utvärdering av förslagets effekt bör göras. Regeringen avser därför att under våren 2006 låta utvärdera hur begreppen tolkas i de båda systemen.

Regeringen kommer också att i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd föreskriva att sökanden efter återanvisningen till aktivitetsgarantin skall få aktivitetsstöd med det belopp som motsvarar vad han eller hon skulle ha fått om beslut om återkallelse inte hade fattats. Detta skall dock gälla endast om sökanden har anmält sig som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen inom 60 kalenderdagar från återkallelsen av anvisningen.

Bestämmelserna kommer att träda i kraft samtidigt som de föreslagna ändringarna i lagen om arbetslöshetsförsäkring, dvs. den 1 september 2003.

8 Bristyrkesutbildning för anställda

Regeringens förslag: Arbetsmarknadsutbildning inom bristyrkesområdet får beviljas anställda på försök under perioden 1 juli 2003–31 december 2005.

Skälen för regeringens förslag: Arbetsmarknadsutbildning är ett viktigt instrument för att balansera tillgång och efterfrågan på arbetskraft, och därmed motverka flaskhalsar och främja ekonomisk tillväxt i alla delar av landet, såväl i tillväxt- som i små lokala arbetsmarknadsregioner.

Eftersom de arbetslösas utbildningsnivå inte alltid motsvarar de grundläggande krav på utbildning som arbetsgivarna ställer kan även utbildning erbjudas inom ramen för det arbetsmarknadspolitiska programmet förberedande insatser. Trots denna möjlighet finns det personer som har svårigheter att nå de förkunskapskrav som gäller för den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen. Detta medverkar till att den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen inte alltid kan tillgodose det behov av utbildad arbetskraft som är nödvändig för att företagen skall kunna bibehålla eller öka produktionen.

AMS anför i rapporten Var finns jobben 2002/2003? (Ura 2002:5), att behovet av yrkesinriktad omställning alltmer står i fokus genom de strukturella förändringar som sker på arbetsmarknaden och att detta tillsammans med den demografiska utvecklingen kräver att formerna för arbetsmarknadsutbildningen utvecklas. Genom att ytterligare bredda sökandeunderlaget och erbjuda utbildning för redan anställda kan arbetsmarknadsutbildningen möta arbetsgivarens kompetensbehov effektivare än vad som är möjligt med nuvarande utformning. Det gäller yrken inom områden där risken för att det skall uppstå flaskhalsar är uppenbar. AMS har därför i budgetunderlaget för 2003–2005 föreslagit att arbetsmarknadsutbildning skall få anvisas även den som inte är eller riskerar att bli arbetslös. AMS har härvid särskilt framhållit att detta kan ha betydelse för de många utrikes födda som finns i arbeten de är överkvalificerade för. Bristyrkesutbildning skulle kunna ge dem möjlighet att komplettera tidigare utbildning, så att de får ett arbete i nivå med sina faktiska kvalifikationer.

Regeringen delar i allt väsentligt AMS bedömning. Bristyrkesutbildning för anställda skapar dessutom nya möjligheter till jobb för arbetslösa, liksom för andra med svag ställning på arbetsmarknaden som t.ex. timanställda, eftersom de platser som blir lediga under de anställdas studietid måste fyllas.

Mot bakgrund av detta samt vad som anförts under avsnitt 4.4 föreslår regeringen därför att möjlighet till bristyrkesutbildning för anställda som arbetsmarknadsutbildning införs på försök från och med den 1 juli 2003 till och med den 31 december 2005.

Bristyrkesutbildning får inte utformas på ett sätt så att den uppfattas som ett produktionsstöd till företag och stör konkurrensen. Utgångspunkten måste vara en väl fungerande arbetsmarknad, och samhällets intresse av att i det perspektivet stimulera den yrkesmässiga och geografiska rörligheten. Målet skall vara att underlätta för AMS att matcha arbetssökande med efterfrågad kompetens mot de lediga platserna. Den utbildning som ges skall vara yrkesinriktad men generell till sin karaktär utan företagsspecifikt innehåll och därför användbar inom hela den bransch där flaskhalsar kan förväntas uppstå.

Förslaget innebär kostnader för upphandlad arbetsmarknadsutbildning och aktivitetsstöd. Den aktuella målgruppen beräknas uppgå till cirka 3 300 personer under försöksperioden. Stödet skall riktas till anställda som utbildar sig inom yrkesområden där AMV tillsammans med de regionala kompetensråden bedömer att arbetsmarknadsutbildningen på kort sikt kan motverka flaskhalsar. Anställda som genomgår bristyrkesutbildning och som har för avsikt att byta arbetsgivare, skall prioriteras och under utbildningstiden kunna få aktivitetsstöd. För övriga, som avser att stanna kvar hos samma arbetsgivare men byta till mer kvalificerade arbetsuppgifter, skall bristyrkesutbildning kunna beviljas under förutsättning att arbetsgivaren betalar normal lön under utbildningstiden.

Personer med utländsk högskoleexamen, som inte arbetar i utbildningsyrket men som genom kompletterande utbildning bedöms kunna ta arbeten som ligger mer i nivå med deras kunskap och kompetens, skall vara en prioriterad grupp i sammanhanget. Det innebär att arbetsförmedlingen skall göra särskilda ansträngningar att identifiera sådana individer som kan komma i fråga för satsningen.

Försöksverksamheten skall utvärderas.

Regeringen avser att under anslagen 22:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd och 22:3 Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader avsätta sammanlagt 360 miljoner kronor för försöksverksamheten. Utgifterna beräknas till 34 miljoner kronor 2003, 261 miljoner kronor 2004 och 65 miljoner kronor 2005. Förslaget påverkar inte ramen för utgiftsområde 13 Arbetsmarknad.

9 Förslagets ekonomiska konsekvenser

Utgifterna för de föreslagna reformerna ryms inom de medelsramar som riksdagen har anvisat under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad. Förslaget om förhöjt särskilt anställningsstöd påverkar dock statsbudgetens inkomstsida eftersom stödet utgår som en skattekreditering av arbetsgivarernas skattekonto. Inkomsterna beräknas genom förslagen minska med 143 miljoner kronor 2003, 444 miljoner kronor 2004 och 612 miljoner kronor från 2005. Att inkomsterna minskar med ett lägre belopp 2003 beror på att förändringarna föreslås träda i kraft först den 1 juli 2003. Regeringen avser att i 2003 års ekonomiska vårproposition återkomma med förslag till riksdagen om utgiftsminskningar under utgiftsområde 13 Arbetsmarknad med motsvarande belopp.

10 Lagens ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De nya och ändrade reglerna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring skall träda i kraft den 1 september 2003. Övergångsbestämmelser till lagen skall införas.

Skälen för regeringens förslag: Något närmare förslag om när ändringarna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring skall träda i kraft har inte lämnats av promemorian med förslag till regler om hur aktivitetsgarantin skall påverka rätten till arbetslöshetsersättning. AMS har i sitt remissyttrande över promemorians förslag anfört att styrelsen förutsätter att tillräcklig tid kommer att finnas mellan beslut om förslaget och datum för ikraftträdande för att möjliggöra nödvändiga förändringar. Regeringen gör bedömningen att ett ikraftträdande av de nya och ändrade reglerna den 1 september 2003 bör ge tillräcklig tid för att genomföra nödvändiga förändringar.

Övergångsbestämmelser till lagen behövs i två avseenden; dels i fråga om rätten till återstående ersättningsdagar i en påbörjad ersättningsperiod vid inträdet i aktivitetsgarantin, dels i fråga om rätten att i arbetsvillkoret tillgodoräkna förvärvsarbete som utförts före inträdet i aktivitetsgarantin. För personer som deltar i aktivitetsgarantin vid lagändringarnas ikraftträdande bör äldre bestämmelser gälla i de nu nämnda avseendena.

7 §

I paragrafen har införts en hänvisning till de nya bestämmelserna i 14 a och 19 §§, som utgör nya villkor för rätt till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen.

Hänvisningen till 14 a § har införts eftersom den paragrafen innehåller särskilda regler för rätt till ersättning när sökande deltagit i aktivitetsgarantin.

Bestämmelsen i 19 § innehåller ett nytt studerandevillkor för sökanden som deltagit i aktivitetsgarantin, se vidare författningskommentaren till det lagrummet.

14 a §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.2.2. Genom bestämmelsen sätts en borte gräns för tiden inom vilken arbetsvillkoret skall vara uppfyllt för arbetslösa som deltagit i aktivitetsgarantin. Bestämmelsen berör endast arbetssökande som deltagit i aktivitetsgarantin och innebär att enbart tid efter det att sökande började i aktivitetsgarantin kan ingå i ramtiden när arbetsvillkoret skall uppfyllas. Hela arbetsvillkoret skall uppfyllas efter inträdet i aktivitetsgarantin.

17 §

Första stycket tredje punkten i paragrafen har ändrats genom att ordet aktivitetsgarantin utgått. I övrigt kvarstår paragrafen i oförändrad lydelse.

Bestämmelsen innebär att tiden i vissa aktiviteter inom aktivitetsgarantin skall räknas in i ramtiden inom vilken arbetsvillkoret skall vara uppfyllt, dvs. att tiden inte längre skall vara överhoppningsbar. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.2.2.

Eftersom ordet aktivitetsgarantin utgår ur lagtexten och jobsökaraktiviteter inte finns uppräknad i paragrafen är den tiden inte längre överhoppningsbar. Avgörande för om en insats inom aktivitetsgarantin fortsättningsvis är överhoppningsbar eller inte är om insatsen finns uppräknad i paragrafen. Om man t.ex. inom ramen för aktivitetsgarantin deltar i arbetspraktik är denna tid fortfarande överhoppningsbar.

18 §

Som ett förtydligande har i paragrafens första stycke införts en hänvisning till bestämmelserna i 19 § som innehåller ett särskilt studerandevillkor för sökande som deltagit i aktivitetsgarantin.

Vidare har begreppet ”studiesocialt stöd” ersatts med ”studiestöd enligt studiestödslagen”. Utbytet av begreppet är en språklig bearbetning med anledning av att ordet studiesocialt stöd inte längre används. Begreppet

studiesocialt stöd användes redan i lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. Begreppet fördes senare över till lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Med studiesocialt stöd avses studiehjälp eller studiemedel, (jfr prop. 1973:56 s. 210). Utbytet av begreppet medför alltså inte någon förändring i sak.

I övrigt har paragrafen endast ändrats redaktionellt bl.a. genom att första stycket delats upp i ytterligare ett stycke.

19 §

Paragrafen är ny och innehåller ett särskilt studerandevillkor för sökande som deltagit i aktivitetsgarantin. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.2.4.

Regeln är utformad med det gällande studerandevillkoret i 18 § som utgångspunkt. Bestämmelsen innebär att arbetslöshetsersättning kan lämnas utan att arbetsvillkoret är uppfyllt om sökande avslutat studier av sådan art och omfattning som anges i 18 §. Skillnaden mellan bestämmelsen och det befintliga studerandevillkoret i 18 § är att i det särskilda studerandevillkoret har kravet på en kvalifikationstid om 90 dagar slopats och det finns inte heller någon motsvarighet till 18 § andra stycket om förlängning av ramtiden för sökanden under 20 år. En annan skillnad är att det nya studerandevillkoret även ger en möjlighet att få en inkomstrelaterad ersättning.

För att det nya studerandevillkoret skall vara tillämpligt måste studierna ha utförts efter det att sökande lämnat aktivitetsgarantin. Den som inom ramen för aktivitetsgarantin deltar i utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet enligt 30 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program kan alltså inte åberopa studerandevillkoret. För villkorets tillämplighet krävs dessutom att i den individuella handlingsplanen – som aktiviteten i garantin bygger på och som upprättats i samråd med den arbetslöse – överenskommit att sökanden skall lämna garantin för sådana studier.

Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen kan lämnas till sökande vars ersättning i aktivitetsgarantin baserats på en inkomstrelaterad ersättning. För övriga lämnas ersättningen enligt grundförsäkringen.

Enligt lagen fastställs ersättning enligt inkomstförsäkringen utifrån sökandens tidigare inkomst under det arbete med vilket arbetsvillkoret uppfyllts. I studerandevillkoret finns dock inget arbete som kan läggas till grund för beräkningen. Därför måste särskilda regler införas för att fastställa den inkomstrelaterade ersättningen till sökande som uppfyllt studerandevillkoret. En sådan regel har införts i en ny bestämmelse, 30 a §. Därför finns i lagtexten som ett förtydligande en hänvisning till 30 a §.

För rätt till ersättning enligt det nya studerandevillkoret gäller i övrigt lagens regler i tillämpliga delar. Det innebär t.ex. att lagens allmänna villkor gäller för rätt till ersättning, karenstid och ersättningstidens längd m.fl. Det innebär att för inkomstrelaterad ersättning måste sökanden uppfylla medlemsvillkoret och att ersättning lämnas med ett belopp som motsvarar den lägsta dagpenningen enligt 3 och 4 §§ förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

Paragrafen behandlar rätten till fortsatt arbetslöshetsersättning i en påbörjad ersättningsperiod. I paragrafen har ett nytt andra stycke införts. Första och tredje styckena motsvarar i huvudsak första styckets nuvarande lydelse. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.1.

Innebörden av det nya andra stycket är att rätten till fortsatt arbetslöshetsersättning i en påbörjad ersättningsperiod upphör när den arbetslöse börjar i aktivitetsgarantin. Efter tid i aktivitetsgarantin är det alltså inte möjligt att knyta an till tidigare påbörjad ersättningsperiod som ligger i tiden före aktivitetsgarantin. En sökande som efter aktivitetsgarantin påbörjat en ersättningsperiod har däremot rätt att knyta an till denna period vid ny arbetslöshet enligt förutsättningarna i första och tredje styckena.

30 §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.2.3.

Bestämmelsen innebär att den arbetslöses dagpenning kan, om det är förmånligare, baseras på ett belopp som motsvarar vad som senast lämnades i aktivitetsgarantin. Om sökandens dagpenning, baserad på det arbete som ligger till grund för arbetsvillkoret, understiger ersättningen som lämnades i aktivitetsstöd kan den arbetslöse alltså i stället få en dagpenning som motsvarar aktivitetsstödet.

Dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar vad som *senast* lämnades i aktivitetsstöd. Med vad som *senast* lämnades i aktivitetsstöd menas aktivitetsstödet när sökanden slutade i aktivitetsgarantin. Storleken på aktivitetsstödet vid den tidpunkten avgör alltså storleken på dagpenningen.

Eftersom 30 § fastställer storleken på dagpenningen är 25–27 §§ som anger hur dagpenningen räknas fram inte tillämpliga. I övrigt gäller dock lagens regler i tillämpliga delar för rätt till inkomstrelaterad ersättning. Normalarbetstiden skall alltså i enlighet med gällande regler beräknas med utgångspunkt i det arbete med vilket arbetsvillkoret uppfyllts. Vidare måste t.ex. de allmänna villkoren för rätt till ersättning i lagen vara uppfyllda och för rätt till ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen gäller dessutom medlemsvillkoret.

Förmånen att få en dagpenning motsvarande aktivitetsstödet gäller endast om sökanden uppfyllt arbetsvillkoret med arbete av minst samma omfattning som det senaste arbetsutbudet inom aktivitetsgarantin.

Med arbetsutbud avses det arbetstidsmått som sökande är arbetsför och oförhindrad att arbeta. Det lägsta arbetsutbudet för rätt till arbetslöshetsersättning är 3 timmar varje arbetsdag eller i genomsnitt minst 17 timmar per vecka (9 §). För rätt till ersättning motsvarande vad som utgick i aktivitetsstöd måste arbetsvillkoret ha uppfyllts med arbete motsvarande arbetsutbudet sökande hade senast i aktivitetsgarantin. Har man t.ex. ett arbetsutbud på 35 timmar i veckan i garantin men får bara arbete 20 timmar i veckan i 6 månader och vid sidan därav deltar i aktiviteter har man uppfyllt ett arbetsvillkor. Om sökanden då väljer att lämna aktivitetsgarantin får denne vid arbetslöshet inte ärva en dagpenning motsvarande aktivitetsstödet eftersom arbetsvillkoret inte uppfyllts med arbete motsvarande arbetsutbudet.

Det är det *senaste* arbetsutbudet inom aktivitetsgarantin som är avgörande. Sänker sökanden sitt arbetsutbud sänks även aktivitetsstödet vilket i sin tur påverkar arbetslöshetsersättningen. Höjer sökanden sitt arbetsutbud inom aktivitetsgarantin får det till effekt att för ersättningen motsvarande aktivitetsstödet måste allt arbete med vilket arbetsvillkoret uppfyllts motsvara det senaste arbetsutbudet.

Möjligheten för sökanden att få dagpenningen baserad på det aktivitetsstöd som lämnades vid deltagandet i aktivitetsgarantin kvarstår under tolv månader efter det att sökanden lämnade aktivitetsgarantin.

30 a §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.2.5.

Bestämmelsen reglerar vilken inkomstrelaterad ersättning som skall lämnas till en arbetslös som uppfyllt det särskilda studerandevillkoret i 19 §.

Genom bestämmelsen får den som efter studier alltså är arbetslös ersättning med en dagpenning motsvarande aktivitetsstödet.

Dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar vad som *senast* lämnades i aktivitetsstöd. Med ”vad som *senast* lämnades i aktivitetsstöd” menas det belopp med vilket aktivitetsstöd utgick vid tiden när sökanden slutade i aktivitetsgarantin. Storleken på aktivitetsstödet vid den tidpunkten avgör alltså storleken på dagpenningen.

Dessutom får sökanden en normalarbetstid motsvarande sitt arbetsutbud. Eftersom 30 § fastställer storleken på dagpenningen är 25–27 §§ som anger hur dagpenningen räknas fram inte aktuella. Inte heller 28 § om normalarbetstiden kan bli tillämplig.

Sammanfattning av promemorian Ändringar i lagen om arbetslöshetsförsäkring med anledning av aktivitetsgarantin (Ds 2001:39)

Prop. 2002/03:44
Bilaga 1

Inom Näringsdepartementet har en tjänstemannagrupp utarbetat förslag till regler om hur aktivitetsgarantin skall påverka rätten till arbetslöshetsersättning. Det gäller såväl effekten på den pågående ersättningsperioden med arbetslöshetsersättning som villkoren för ny arbetslöshetsersättning.

En utgångspunkt för förslagen är att en aktivitetsgaranti från och med den 1 augusti 2000 har införts i hela landet. Bestämmelser om aktivitetsgarantin återfinns i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Plats i aktivitetsgarantin erbjuds personer som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa. Inom ramen för aktivitetsgarantin skall de arbetslösa erbjudas en heltidsaktivitet till dess att de fått ett arbete eller påbörjat en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd.

Skälet till införandet av aktivitetsgarantin var bl.a. att befintliga åtgärder för att få in arbetslösa på den reguljära arbetsmarknaden inte ansågs tillräckligt effektiva för ett stort antal personer som varit inskrivna hos arbetsförmedlingen under en längre tid. Ett annat skäl var att förhindra en rundgång mellan åtgärder och arbetslöshetsersättning.

Aktiviteter inom ramen för aktivitetsgarantin i förhållande till reglerna i arbetslöshetsförsäkringen behandlas i dag på samma sätt som andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Regeringen har i propositionen En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring (prop. 1999/2000:139 s. 76) framhållit att den kommer att fortsatt överväga hur reglerna om rätt till arbetslöshetsersättning skall förhålla sig till aktivitetsgarantin. Denna departementspromemoria innehåller bedömningar och förslag till relationen mellan arbetslöshetsförsäkringen och aktivitetsgarantin.

För den som börjat i aktivitetsgarantin föreslår arbetsgruppen att möjligheten att återgå till en pågående ersättningsperiod med arbetslöshetsersättning slopas. Den arbetslöse skall erbjudas fortsatt deltagande i aktivitetsgarantin till dess att han eller hon åter fått en etablering på arbetsmarknaden. Sådan etablering anser arbetsgruppen föreligga när personen uppfyllt ett nytt arbetsvillkor eller avslutat heltidsstudier som omfattat minst ett läsår.

Arbetsvillkoret för en ny ersättningsperiod efter det att personen börjat delta i aktivitetsgarantin föreslås vara detsamma som det vanliga arbetsvillkoret för arbetslöshetsersättning. Hela arbetsvillkoret skall vara uppfyllt inom ramen för aktivitetsgarantin. I den ramtid – 12 månader – inom vilken arbetsvillkoret skall vara uppfyllt föreslås ingå jobbsökaraktiviteter inom ramen för aktivitetsgarantin. Vad som däremot inte bör ingå är andra arbetsmarknadspolitiska insatser, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik och arbete med särskilt anställningsstöd. Det arbete med vilket det nya arbetsvillkoret är uppfyllt föreslås läggas till grund för beräkning av arbetslöshetsersättningen i den nya perioden, dock med en möjlighet att få samma dagpenning som under tiden i aktivitetsgarantin. Denna möjlighet föreslås kvarstå i 12 månader. För den som när han eller hon uppfyller ett nytt arbetsvillkor inom ramen för aktivitetsgarantin fortfarande har en tillsvidareanställning på deltid föreslås en begränsning av

rätten till arbetslöshetsersättning. Lämnar den arbetslöse aktivitetsgarantin utan att ha uppfyllt ett nytt arbetsvillkor föreslås för rätt till arbetslöshetsersättning att hela arbetsvillkoret är uppfyllt efter deltagandet i garantin.

Prop. 2002/03:44
Bilaga 1

Ett särskilt studerandevillkor föreslås. Den som lämnar aktivitetsgarantin för heltidsstudier under minst ett läsår och slutför sådana studier föreslås beviljas arbetslöshetsersättning varvid kvalifikationstiden på 90 dagar slopas. Ersättningen vid det särskilda studerandevillkoret föreslås bestämmas till samma belopp som lämnats i aktivitetsgarantin.

Förslag till lag om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas till den som varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader, under förutsättning att medlemmen efter det senaste inträdet i kassan uppfyllt arbetsvillkoret enligt 12–14 §§ (medlemsvillkor).

Ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas till den som varit medlem i en arbetslöshetskassa under minst tolv månader, under förutsättning att medlemmen efter det senaste inträdet i kassan uppfyllt arbetsvillkoret enligt 12–14 a §§ (medlemsvillkor) eller studerandevillkoret enligt 19 §.

12 a §

En sökande som vid deltagande i aktivitetsgarantin uppfyllt arbetsvillkoret och som inom tre månader efter deltagandet är tillsvidareanställd på deltid har inte rätt till ersättning vid deltidsarbetslöshet under anställningen.

14 a § *Ramtiden kan inte omfatta tid före deltagande i aktivitetsgarantin vid prövning av arbetsvillkoret.*

17 §

När ramtid skall bestämmas enligt 12 § räknas inte heller tid då den sökande

1. fått föräldrapenningförmån enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,

2. varit hindrad att arbeta på grund av tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförvarsplikt,

3. varit hindrad att arbeta på grund av deltagande i arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetspraktik, *aktivitetsgarantin*, ungdomsgarantin, datortekverksamhet, arbetslivsinriktad rehabilitering eller projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning enligt förordningen (2000:634) om arbetsmark-

3. varit hindrad att arbeta på grund av deltagande i arbetsmarknadsutbildning eller annan utbildning inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program, arbetspraktik, ungdomsgarantin, datortekverksamhet, arbetslivsinriktad rehabilitering eller projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program,

nadspolitiska program,

4. varit hindrad att arbeta på grund av utbildning för vilken utbildningsbidrag lämnas enligt förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag, eller

5. varit hindrad att arbeta på grund av deltagande i verksamhet där ersättning enligt 3 a § har lämnats,

6. utfört förvärvsarbete som arbetsgivaren finansierat med särskilt anställningsstöd enligt förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, eller

7. utfört förvärvsarbete som bedrivits med stöd av bestämmelserna om stöd till start av näringsverksamhet enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Tid som enligt 13 a § har jämförts med förvärvsarbete skall dock räknas in i ramtiden.

18 §

Sökande är berättigade till ersättning enligt grundförsäkringen utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret, om de stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen eller förvärvsarbetat i minst 90 kalenderdagar under en ramtid av 10 månader i anslutning till att de avslutat en utbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiesocialt stöd. När ramtiden bestäms räknas inte in den tid då sökandena har varit hindrade att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, havandeskap, vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen.

Sökande är berättigade till ersättning enligt grundförsäkringen utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret, om de stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen eller förvärvsarbetat i minst 90 kalenderdagar under en ramtid av 10 månader i anslutning till att de avslutat en utbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiesocialt stöd. *För sökande som deltagit i aktivitetsgarantin finns särskilda bestämmelser i 19 §.*

När ramtiden bestäms räknas inte in den tid då sökandena har varit hindrade att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, havandeskap, vård av eget barn som inte har fyllt 2 år eller vård av adoptivbarn i 2 år efter barnets ankomst i familjen.

För en sökande som avslutat sin utbildning genom att fullfölja en treårig gymnasieutbildning och är under 20 år efter att ramtiden om 10 månader i första stycket förflutit förlängs dock ramtiden till den dag den sökande fyller 20 år.

19 § *Sökande som deltagit i aktivitetsgarantin är berättigade till ersättning utan att ha uppfyllt arbetsvillkoret, om de enligt överenskommelse i handlingsplanen lämnat aktivitetsgarantin och avslutat en utbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och som berättigar till studiesocialt stöd. Ersättning lämnas då enligt 30 a §.*

Rätt till ersättning förutsätter att sökande inom en ramtid av 10 månader efter att de avslutat utbildningen ansökt om ersättning. När ramtiden bestäms skall 18 § tillämpas.

Prop. 2002/03:44
Bilaga 2

23 §

Om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut, har den sökande rätt till ersättning under det återstående antalet dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om den sökande då inte uppfyller arbets- och karensvillkoren. *Vad som nu har sagts gäller dock inte om en sammanhängande tid av 12 månader har förflutit sedan den sökande senast fick ersättning. I sådan tid räknas inte in tid som anges i 16 och 17 §§.*

Om arbetslösheten upphör före ersättningsperiodens slut, har den sökande rätt till ersättning under det återstående antalet dagar av perioden vid ny arbetslöshet, även om den sökande då inte uppfyller arbets- och karensvillkoren. *Sökanden har efter deltagande i aktivitetsgarantin dock inte rätt till ersättning under återstående antal dagar av perioden som föregått aktivitetsgarantin.*

Sökanden har heller inte rätt till ersättning efter att en sammanhängande tid av 12 månader har förflutit sedan den sökande senast fick ersättning. I sådan tid räknas inte in tid som anges i 16 och 17 §§.

Om ersättningsperioden har löpt ut men den sökande under perioden på nytt uppfyllt arbetsvillkoret lämnas ersättning under ytterligare en ersättningsperiod. Då skall dock karensvillkoret på nytt uppfyllas. Den nya ersättningsperioden räknas från den tidpunkt när den tidigare perioden löper ut.

23 a §

Om ersättningsperioden har löpt ut men sökanden under perioden på nytt uppfyllt arbetsvillkoret lämnas ersättning under ytterligare en ersättningsperiod. Då skall dock karensvillkoret på nytt uppfyllas. Den nya ersättningsperioden räknas från den tidpunkt när den tidigare perioden löper ut.

Sökanden som regelbundet utför deltidsarbete under veckor då de i övrigt är arbetslösa och som vid ersättningsperiodens utgång fortsätter en tillsvidareanställning på deltid har dock inte rätt till ersätt-

ning i den nya ersättningsperioden så länge tillsvidareanställningen på deltid pågår. Prop. 2002/03:44
Bilaga 2

Denna begränsning av ersättningsrätten gäller också vid en ny tillsvidareanställning på deltid som påbörjas inom tre månader från det att den tidigare tillsvidareanställningen på deltid upphörde.

30 § *Till en sökande som lämnat aktivitetsgarantin sedan han eller hon inom aktivitetsgarantin uppfyllt arbetsvillkoret får, om det är förmånligare för den sökande, dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar vad som senast lämnades i aktivitetsstöd under deltagandet i aktivitetsgaranti.*

Rätten att basera dagpenningen på aktivitetsstödet gäller om ansökan om ersättning sker inom en sammanhängande tid av tolv månader från tidpunkten när sökanden avslutade deltagandet i aktivitetsgarantin.

30 a § *Till en sökande som är berättigad till ersättning enligt studerandevillkoret i 19 § skall dagpenning lämnas med ett belopp som motsvarar vad som senast lämnades i aktivitetsstöd under deltagandet i aktivitetsgarantin. tid som svarar mot sökandens arbetsutbud*

46 §

Bestämmelserna i 43 § samt 45 a § första stycket 1 om arbete skall tillämpas i fråga om arbetsmarknadspolitiska program för vilka aktivitetsstöd lämnas enligt förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och utbildningar för vilka utbildningsbidrag lämnas enligt förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag. Bestämmelserna i 44, 45 och 45 a §§ skall därvid gälla i tillämpliga delar.

Om den sökande lämnat aktivitetsgarantin utan att inom ramen för aktivitetsgarantin uppfylla arbetsvillkoret har den sökande dock inte rätt till ersättning förrän han eller hon därefter på nytt uppfyllt ett arbetsvillkor.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2002/03:44
Bilaga 3

Kammarrätten i Stockholm
Länsrätten i Stockholms län
Riksförsäkringsverket
Socialstyrelsen
Riksrevisionsverket
Arbetsgivarverket
Statskontoret
Arbetsmarknadsstyrelsen, efter hörande av länsarbetsnämnderna
Arbetslivsinstitutet
ILO-kommittén
Jämställdhetsombudsmannen
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
Svenska Kommunförbundet
Landstingsförbundet
Tjänstemännens centralorganisation, TCO
Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO
Svenskt Näringsliv
Arbetslöshetskassornas samorganisation
Företagarnas Riksorganisation
Försäkringskasseförbundet
Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd, KLYS
Teaterförbundet
Svenska Musikerförbundet
Konstnärernas Riksorganisation

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 februari 2003

Närvarande: statsrådet Lindh, ordförande, och statsråden Sahlin, Östros, Lövdén, Ringholm, Sommestad, H. Karlsson, Andnor, Nuder, Johansson, Björklund

Föredragande: Statsrådet H. Karlsson

Regeringen beslutar proposition 2002/2003:44 Arbetsmarknadspolitiken förstärks