

Arbetsmarknadsdepartementet
Regeringskansliet
103 33 STOCKHOLM

LOs yttrande över promemorian En jobbgaranti för ungdomar

1. Promemorians huvudsakliga förslag

- Avskaffande av kommunala program för unga arbetslösa och införande av en jobbgaranti för ungdomar
- Kommunala ungdomsprogrammet (KUP) för unga under 20 år och ungdomsgarantin (UG) för 20-24 åringar avskaffas.
- Avskaffandet av KUP och UG samt införandet av en jobbgaranti för ungdomar (JGU) bör ske den 1 december 2007.
- Vissa övergångsbestämmelser föreslås för ungdomar som vid ikraftträdandet av den nya garantin deltar i KUP och UG.

Målgrupp och innehåll i en jobbgaranti för ungdomar (JGU)

- Ungdomar bör omfattas av JGU vid tre månaders inskrivningstid hos arbetsförmedlingen.
- Ungdomar som arbetar deltid eller har timanställning och uppstår arbetslöshetsersättning bör omfattas av JGU.
- Ungdomar som har rätt till arbetslöshetsersättning och som står till arbetsmarknadens förfogande för hel- och deltidsarbete bör omfattas av JGU.
- Jobbgarantin bör starta med en inledande period med intensifierat stöd till och uppföljning av den unges arbetssökande. Ungdomar som är i behov av studie- och yrkesvägledning bör även kunna få det under den inledande perioden i jobbgarantin. Efter den inledande perioden bör det aktiva matchningsarbetet kombineras med förstärkta insatser som kan vara praktik eller utbildning.
- Unga som lämnar jobbgarantin för arbete eller studier bör kunna återgå till insatsen om han eller hon inte hunnit upparbeta ett arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen.
- Deltagande i jobbgarantin bör begränsas till högst 15 månader, dock längst till dess den unge fyller 25 år.
- Unga som är kvar i jobbgarantin efter 15 månader bör kvalificera sig för den jobb- och utvecklingsgaranti som föreslagits riksdagen i mars 2007.

Ersättningar till ungdomar i jobbgarantin

- Aktivitetsstöd bör lämnas till ungdomar som har rätt till arbetslöshetsersättning när de deltar i JGU. Till övriga ungdomar bör utvecklingsersättning lämnas.
- Ersättningarna i JGU bör utformas så att de inte avhåller ungdomar från att välja reguljära studier framför öppen arbetslöshet.
- Utvecklingsersättning bör lämnas till de ungdomar som fyllt 18 år i

JGU och bör vara samma belopp som de skulle ha fått vid studier.

- Till ungdomar utan barn bör aktivitetsstöd lämnas med 80 procent under de 100 första ersättningsdagarna. Under de följande 100 dagarna bör ersättning lämnas med 70 procent, och därefter med 65 procent.
- Till ungdomar som är föräldrar bör ersättningsnivån i aktivitetsstödet lämnas på 80 procent under de 200 första ersättningsdagarna. Därefter bör ersättning lämnas med 70 procent under 100 ersättningsdagar och sedan med 65 procent.
- Bestämmelserna i lagen om arbetslöshetsförsäkring gällande ramtid för den som deltagit i UG, och om att dagar inte skall räknas in i ersättningsperiod för den som deltagit i verksamhet inom UG, upphävs.
- Bestämmelser om att studiemedel inte får lämnas eller tas emot bör, förutom den tid då det lämnas aktivitetsstöd vid deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program, även gälla deltagare i jobbgarantin som uppbär utvecklingsersättning.

Försäkringsskydd

- Samma bestämmelser i fråga om försäkringsskydd vid skada m.m. som före garantins inrättande tillämpas i fråga om arbetsmarknadspolitiska program, bör gälla för deltagarna i JGU.
- Deltagare i JGU föreslås, oavsett om de får aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, omfattas av det sjukpenninggrundade inkomstskydd (SGI) som finns i lagen om allmän försäkring.

Sanktioner

- Den som avvisar en anvisning till JGU har inte rätt till arbetslöshetsersättning vid fortsatt arbetslöshet. I lagen om arbetslöshetsförsäkring föreslås denna bestämmelse föras in.
- För unga som inte har rätt till arbetslöshetsersättning men till för sörjningsstöd (socialbidrag), är det kommunen som avgör om stödet även fortsättningsvis ska lämnas till den som avvisar JGU.
- Vid ogiltig frånvaro eller annan misskötsamhet inom jobbgarantin bör de sanktioner som nu gäller vid deltagande i aktivitetsgarantin tillämpas.

Arbetsagarbegreppet (LAS-regel)

- De som har reguljärt arbete inom ramen för jobbgarantin för ungdomar betraktas som arbetstagare, i likhet med dem som har sådant arbete i andra arbetsmarknadspolitiska program.

2. Information om jobbgarantin för ungdomar i den ekonomiska vårpropositionen 2007 och i pressmeddelande från arbetsmarknadsdepartementet

Ytterligare preciseringar av omfattning och innehåll av jobbgarantin för unga har gjorts i den ekonomiska vårpropositionen samt i ett pressmeddelande den 16 april 2007.

Regeringen anger i vårbudgeten att JGU tillsammans med jobb- och utvecklingsgarantin sammantaget minskar utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen med 1,9 miljarder 2008 och 2,1 miljarder 2009. Effekter av enbart JGU på försäkringen redovisas dock inte.

Den föreslagna förändringen på utgiftssidan av JGU 2008 anges till 1,9 miljarder kronor i vårbudgeten, för aktivitetsstöd och verksamhet. Regeringen anger i vårbudgeten att 28 000 personer i genomsnitt per år kommer att delta under åren 2008-2010.

I pressmeddelandet anges att kostnaden för JGU beräknas till 2,8 miljarder 2008 och Arbetsmarknadsdepartementet beräknar där målgruppen till cirka till cirka 30 000 ungdomar under 2008. Då är sannolikt kostnaderna för skattekrediteringar i form av nystartsjobb för unga inräknade, med mera.

Uppgifter från Arbetsmarknadsdepartementet om att JGU ska inledas av jobbsökaraktiviteter i en omfattning av 30 timmar övervakade sökaktiviteter per vecka i första fasen, har också framkommit.

3. LOs ställningstaganden

- LO avvisar inrättandet av en jobbgaranti för ungdomar enligt den remitterade promemoriens förslag. De huvudsakliga skälen till detta är:
 - att ungdomars ekonomiska drivkrafter för att gå från arbetslöshet till arbete eller reguljära studier, är tillräckligt starka
 - att den föreslagna utformningen av garantins innehåll inte i tillräckligt hög grad bedöms tillgodose de mycket skilda behov som finns bland unga arbetslösa
 - att många unga arbetslösa är ekonomiskt utsatta samt lever i hushåll med ekonomisk och social utsatthet
- att unga med arbetslöshetsersättning inte ska ha andra villkor i arbetslöshetsförsäkringen än andra.

Aktiv arbetsmarknadspolitik

- LO avvisar en utformning av tidsbegränsade arbetsmarknadspolitiska "garantier" som främst baserar sig på anvisningseffekter genom att de skarpt avskräcker arbetslösa och inte garanterat innehåller alla tänkbara aktiva insatser av hög kvalitet, t ex arbetsmarknadsutbildningar och förberedande utbildningar.
- LO anser att nuvarande regler om sänkt arbetslöshetsersättning för en person som avvisar anvisningar till program ska gälla även för arbetsförmedlingens anvisning till JGU. Nuvarande regler innebär en sanktion som är väl balanserad utifrån LOs syn på att arbetslinjen är en balans mellan krav och rättighet för arbetssökande.
- Arbetsmarknadsdepartementets förslag om JGU är inte förenligt med LOs syn på arbetslinjen och med en aktiv arbetsmarknadspolitik som är både generös och ställer krav.
- LO anser att inrättandet av regeringens båda "garantier" i arbetsmarknadspolitiken medför orättvisa budgetbesparingar som ökar inkomstskillnaderna, genom de sänkta arbetslöshetsersättningarna. Besparingarna slår hårt mot LO-förbundens medlemmar, men regeringen redovisar inte fördelningspolitiska effekter av förslagen.
- LO anser att budgetanslag bör tilldelas så att en hög kvalitet kan uppnås i de arbetsmarknadspolitiska programmen för unga.
- LO anser inte att regeringen tydligt har visat hur den individanpassning av programmen som tas upp i promemorian ska ges bästa förutsättningar. Ålder är en svår indelningsgrund i arbetsmarknadspolitiken och kan stå i konflikt med anpassning av program efter individuella behov, särskilt vid resursbrist.
- LO anser att Arbetsmarknadsdepartementet bör förtydliga att kortare arbetsmarknadsutbildningar, samt förberedande utbildningar för yrkesutbildning eller med tydlig koppling till arbetsmarknadsbehov, ska ingå som program för unga.
- Anställningsstöd på maximalt ett år till unga efter sex månaders arbetslöshet, är enligt LOs syn ett viktigt instrument. Dessa anställningsstöd bör ha höga subventionsgrader samt

inkomsttak som omfattar en bred grupp anställningar. De bör ersätta nystartsjobb för unga och den sociala avgiftsnedsättningen för 19-24 årsgruppen.

- LO anser att en tidsbegränsad insats för unga i gruppen 20-24 år, som innehåller specifika yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar på upp till 12 månader på gymnasienivå, bör genomföras fr o m slutet av 2007 och under två år. Detta för att ge den grupp unga som under ett fåtal år inte fått fullbordad gymnasieutbildning och inte kommit in på arbetsmarknaden, en andra chans med gott stöd från samhället.
- LO anser att det är viktigt att arbetsmarknadspolitiken för unga får en mer nationellt enhetlig utformning och att unga får likvärdig behandling i hela landet. Detta kräver bland annat en bättre uppföljning och utvärdering av insatserna än hittills varit fallet.
- LO anser att kommunerna bättre bör genomföra det utökade uppföljningsansvar för unga 16-19 år som de fått efter förslagen i utredningen "Unga utanför". Regeringen aviserar i den remitterade PM att återkomma i denna, vilket inte är tillfredsställande. LO anser att denna fråga bör tas upp skyndsamt och i samband med reformerna av arbetsmarknadspolitiken för unga.

Inkomsttrygghet m m

- LO avvisar den föreslagna nedtrappningen av ersättning till personer i jobbgarantin för ungdomar.
- LO avvisar den föreslagna nedtrappningen av arbetslöshetsersättningen till unga föräldrar.
- LO avvisar den föreslagna förändringen i lagen om arbetslöshetsförsäkring 9§ som innebär att den som är under 25 år redan efter tre månader får sin ersättning indragen om man nekar jobbgarantin.
- LO avvisar regeringens förslag om att harmonisera utvecklingsersättningen med studiebidragsnivån genom sänkning av utvecklingsersättningen.
- Programdeltagare som har fyllt 20 år bör vara berättigade till akti-vitetsstöd på samma grunder som äldre.
- LO förutsätter att bedömningen av lämpligt arbete inom jobb-garantin omfattas av de regler som gäller för att erhålla arbetslöshetsersättning. LO anser dessutom att ersättningen till deltagare i jobbgarantin för unga och i jobb- och utvecklingsgarantin bör regleras så att vad som ska anses vara lämpligt arbete prövas av a-kassorna när oenighet uppstår.
- LO anser att ett beslut som berör individens ersättning vid arbetslöshet bör vara möjligt att överklaga beslutet i flera instanser på ett jämförbart rättssäkert sätt, oavsett om det avser arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd.
- Oklarheterna som uppstår i promemorian är av stor potentiell betydelse för enskilda personer och för arbetslöshetsförsäkringen som sådan. Det finns ett stort utrymme för olika tolkningar och oklarheterna bör skyndsamt förtydligas av Arbetsmarknads-departementet.

4. "Garantier" och anvisningseffekter som del av regeringens omläggning av arbetsmarknadspolitiken

Vårbudgeten 2007 visar att regeringen upplever problem med sin inriktning av sysselsättningspolitiken. De anser att de ekonomiska drivkrafter som utformats hittills inte ger tillräckligt stort utbud av arbetskraft. Regeringen har dock insett att det krävs aktiva program av större omfattning än den antog i budgetpropositionen för 2007 och ökar därför programvolymerna med ca 30 000 platser i genomsnitt per månad under 2008.

Svaret i regeringens politik är dock inte att bygga ut arbetsmarknadsutbildningar och liknande program som höjer kompetensen bland de arbetslösa och avhjälper bristsituationer. Det är i stället främst att med relativt små budgetanslag per person skapa två nya tidsbegränsade "garantier" i arbetsmarknadspolitiken med sänkt ersättningsnivå, nämligen jobbgarantin för unga och jobb- och utvecklingsgarantin för långvarigt arbetssökande.

Garantiernas aktiva innehåll specificeras inte tydligt i propositionerna till riksdagen eller remisserna, utan det får antas att detta kommer att regleras i förordningar. Det aktiva innehållet blir samtidigt utfallet av hur stora budgetanslag som görs. Garantierna utformas inte som rättigheter för de arbetssökande.

För unga tolkar vi den remitterade PM som att vissa insatser enbart ska erbjudas unga och att alla aktiva program inte står öppna för dem. Så är fallet idag främst för unga under 20 år som deltar i KUP, men det är i mindre grad så för 20-24 årsgruppen. De kan få, och har också deltagit i t ex arbetsmarknadsutbildningar och arbetspraktik.

Ökad klarhet i det aktiva innehållet i jobbgarantin för unga kommer först att bli möjligt att få då budgetpropositionen för 2008 läggs till riksdagen, samt ev. förordningar tagits av regeringen som närmare preciserar innehållet och instruktionerna till AMV för genomförandet.

Med regeringens beslutade nedskärningar på utgiftsområde 13 samt i skattekrediteringarna på arbetsmarknadsområdet för de närmaste åren, innebär utvecklingen tydliga risker för lågkvalitativa och oattraktiva insatser för målgrupperna för garantierna. Det betyder också att inte alla i målgrupperna kan beredas plats i garantierna.

Regeringen fortsätter genom den föreslagna jobbgarantin av unga - med dess stränga sanktion vid avvisande, sänkta ersättningar vid deltagande och otydligheten om dess aktiva innehåll - med att utforma arbetsmarknadspolitiken så att den ska ge stora "anvisningseffekter". Det är forskningens benämning på effekter som kan uppstå som en konsekvens av att arbetslösa anvisas till obligatoriska insatser vid Arbetsförmedlingen. De kommer av att arbetssökande förändrar sin insats i jobbsökandet, eller sina krav på det sökta jobbet under den tid som går före start av insatsen som de anvisats till. Förväntningar på och värderingen av det, som ska komma i ett skarpt framtida krav, är avgörande för hur dessa anvisningseffekter blir.

Om den arbetssökande betraktar insatsen som något negativt kommer tiden som registrerad öppet arbetslös att förkortas. Då kallas effekten i forskningen också "skrämsel-effekt"- programmet är avskräckande för den enskilde jämfört med den situation som denne annars har. Om de positiva förväntningarna av att delta i en obligatorisk anvisning överväger de negativa, skulle motsatt effekt också kunna uppstå, det vill säga t ex att färre personer skulle flöda ut från arbetslöshet före starten av insatsen därför att de vill få ta del av den.

Forskning på arbetslösa i USA, England och Sverige har visat att det finns anvisningseffekter av obligatoriska arbetsmarknadspolitiska program. Studierna är dock få och effekterna skiljer sig åt mellan grupper och olika typer av upplägg av programmen. I en studie av Pathric Hägglund (IFAU 2006:3) framkommer exempelvis att ett urval arbetssökande i Jämtland med arbetslöshetsersättning som 2004 deltog i ett projekt med obligatorisk anvisning till en kombination av jobb-sökar-insatser i grupp och utökad kontroll av

sökingsatsen, förkortade sin arbetslöshetstid innan den obligatoriska delen startade med cirka två veckor jämfört med en kontrollgrupp. Att tiden förkortades berodde på anvisningen till jobbsökaraktiviteterna. En möjlig förklaring till detta är att jobbsökaraktiviteterna skedde i grupp, medan uppföljning av sökingsats vid Af i övrigt skedde individuellt med förmedlare. Gruppmodellen i jobbsökeri-insatser kan antas upplevas som stig-matiserande och arbetslösa söker undvika den. Andra studier har också funnit anvisningseffekter för program till vilka man anvisats efter 100 dagars inskrivningstid på Af.

I Häggblunds studie ingår också ett projekt med ungdomar i åldern 18-25 år för vilka forskaren dock inte finner några anvisningseffekter. Det kan bero på att det under perioden var fokus på ungdomar i arbetsmarknadspolitiken, eftersom regeringen arbetade för att halvera den öppna ungdomsarbetslösheten till hösten 2004. Kontrollgruppen som man jämförde med blev därmed inte någon bra kontrollgrupp. Det kan dock också ha berott på sådana faktorer som att ungdomar hade betydligt svårare att på kort tid hitta en alternativ försörjning.

Det finns repressiva inslag i JGU såsom den föreslås i promemorian vilket tillsammans med de sänkta ekonomiska ersättningarna till deltagarna, sammantaget kan göra att de unga som är mest utsatta, och deras närstående, får en ännu mer utsatt situation, både ekonomiskt och socialt.

Det finns med den föreslagna utformningen av JGU en risk att unga arbetssökande i stort behov av stöd kommer att välja avregistrera sig från arbetslöshetskön eller inte söka upp myndigheterna, trots att deras stödbehov kvarstår. Det vore mycket olyckligt eftersom det är viktigt att ett samhälleligt stöd kan nå ut till denna utsatta grupp.

I den remitterade promemorian anges att dagens sänkning av arbetslöshetsersättningen i en skala som är sanktion om en ungdom skulle avvisa en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program skulle "motverka själva syftet med garantin". Detta är svårt att förstå annat än som att regeringen vill införa ett mycket skarpt krav på de unga i behov av stöd, eftersom anvisningseffekter har påvisats med de regler som idag finns. Anvisningseffekter är därmed möjliga att uppnå med nuvarande sanktionsregler som är betydligt mildare än Arbetsmarknadsdepartementets förslag i JGU.

- LO avvisar en utformning av arbetsmarknadspolitiska "garantier" som främst baserar sig på anvisningseffekter genom att de skarpt avskräcker arbetslösa och inte garanterat innehåller alla tänkbara aktiva insatser av hög kvalitet, t ex arbetsmarknadsutbildningar och förberedande utbildningar.
- LO anser att nuvarande regler om sänkt arbetslöshetsersättning för en person som avvisar anvisningar till program ska gälla även för arbetsförmedlingens anvisning till JGU. Nuvarande regler innebär en sanktion som är väl balanserad, utifrån LOs syn på att arbetslinjen är en balans mellan krav och rättighet för arbetssökande.
- Arbetsmarknadsdepartementets förslag om JGU är inte förenligt med LOs syn på arbetslinjen och med en aktiv arbetsmarknadspolitik som är både generös och ställer krav.
- LO anser att inrättandet av regeringens båda "garantier" i arbetsmarknadspolitiken medför orättvisa budgetbesparingar som ökar inkomstskillnaderna, genom de sänkta arbetslöshetsersättningarna. Besparingarna slår hårt mot LO-förbundens medlemmar, men regeringen redovisar inte fördelningspolitiska effekter av förslagen.

5. Ungdomsarbetslöshet och målgruppen för jobbgarantin

Ungdomar blir oftare arbetslösa än äldre, men har oftare kortare perioder i arbetslöshet än de som är över 24 år. Unga var 2006 i genomsnitt inskrivna i cirka 7 månader, att jämföras med arbetslösa i åldrarna 25-54 år där inskrivningstiden var omkring 1,7 år. Ungdomar har också i högre grad än äldre timanställningar.

Både konjunkturkänslighet och variation mellan månaderna över året i arbetslöshet, är avsevärt högre bland ungdomar än bland personer över 25 år. Unga är en utsatt grupp på svensk arbetsmarknad sedan 1990-talskrisen.

Effekten av JGU, utöver den direkta inkomstsänkningen för många unga arbetslösa, kommer enligt LOs bedömning i huvudsak att vara en signaleffekt till unga att söka undvika en anvisning till JGU.

En ytterligare grupp som påverkas av sänkningarna som föreslås i PM är de unga arbetslösa som i framtiden inte kommer att kunna få aktivitetsstöd, på grund av att studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen tagits bort. Med tiden betyder det att andelen unga i arbetsmarknadspolitiska program med inkomstrelaterade ersättningar sjunker. De unga som hamnar i en situation då de behöver stöd genom program blir då hänvisade till de nya lägre ersättningsnivåer som nu föreslås. De blir än mer ekonomiskt utsatta än de som idag får del av den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

Utredningen SOU 2007:18 konstaterar att det finns en grupp unga som har mycket stora etablerings- och försörjningsproblem. Denna grupp har ökat sedan 1990-talets början. Utredningen urskiljer utifrån sin kartläggning en "hård kärna" med cirka 50 000 individer utan fullbordad gymnasieutbildning och mycket låg inkomst (definierat som mindre än ett prisbasbelopp, ca 40 000 kronor 2007). Särskilt stora etableringsproblem har de ungdomar som inte slutfört gymnasie-skolan, inte minst de utrikes födda ungdomarna. I befolkningsgruppen 20-24 år var andelen utrikes födda cirka 14 procent 2004. De utgjorde enbart 15 procent av programdeltagarna enligt AMS statistik, trots större etableringsproblem än inrikes födda. Detta visar att arbetsmarknadspolitiken haft brister i att nå fram till dem.

Utredningen klassar in unga i tre grupper utifrån behov av stöd: gruppen målmedvetna som står nära arbetsmarknaden, gruppen osäkra som saknar yrkesidentitet, och ungdomar i stort behov av stöd och motivationshöjande insatser.

Unga är en mycket heterogen grupp arbetssökande och därför är det av största vikt att ett brett panorama av aktiva insatser ingår i en garanti för dem.

- LO anser att budgetanslag bör tilldelas så att en hög kvalitet kan uppnås i de arbetsmarknadspolitiska programmen för unga.
- LO anser inte att regeringen tydligt har visat hur den individanpassning av programmen som tas upp i promemorian ska ges bästa förutsättningar. Ålder är en svår indelningsgrund i arbetsmarknadspolitiken och kan stå i konflikt med anpassning av program efter individuella behov, särskilt vid resursbrist.

Metoder i JGU bör utvecklas för en bättre precision i behovsanalysen för unga arbetssökande, för att motverka riskerna att behov förbises och att diskriminering uppkommer i tillämpningen.

6. Arbetsmarknadspolitik för unga

Utredningen SOU 2007:18 diskuterar vilken typ av arbetsmarknadspolitiska program som kan vara effektiva för dagens unga i Sverige. De konstaterar bl a att det utifrån forskningen inte går att dra någon tydlig slutsats kring vilken typ av utbildningar som är mest lämpliga för unga i arbetsmarknadspolitiken.

I utredningens skiss över utbildningar i en jobbgaranti för unga konstateras att de utbildningar som bör finnas tillgängliga ska vara av varierade slag och skräddarsydda efter individerna. De kan med fördel vara yrkesutbildningar med lokal anknytning, som ger intyg som erkänns på arbetsmarknaden och innehåller praktik som ger nätverk till lokala arbetsgivare. Utredningen konstaterar vidare att kraven på de arbetssökande unga i Sverige är höga.

Den danska politiken för arbetslösa ungdomar har sedan 1996 tydlig fokus på utbildning och den innehåller också särskilda 18 månaders utbildningar som erbjuds inom detta system. På yrkesskolorna har det utvecklats flera utbildningar som är en del av arbetsmarknadspolitiken. Analysen i Danmark är att stora delar av de unga arbetssökande inte väl kan matchas till de jobb som växer fram på grund av de ungas utbildningsbehov.

Framgången i de danska insatserna är inte utvärderade ännu utifrån dess långsiktiga effekter på unga. Anvisningseffekter finns i den danska insatsen och studier av dessa tyder på att unga främst går till reguljär utbildning. I praktiken förefaller det som att skolplikten utvidgats till 2-3 år efter grundskolan i Danmark, genom den stränga tillämpningen av yrkesutbildningskravet på unga både i socialtjänsten och på arbetsförmedlingen.

Arbetsmarknadsdepartementets förslag till JGU är inte tydligt inriktat på utbildning med ett gott samhälleligt stöd till de unga. Förslaget i promemorian skiljer sig från det danska på bland annat denna punkt.

LO tolkar detta som att synen är att ungdomsarbetslösheten i Sverige inte i hög grad beror på matchningsproblem av detta slag. Detta är svårt att förstå bland annat mot bakgrund av de fakta och slutsatser om t ex den grupp unga med mycket stora etableringsproblem som lagts fram i utredningen (SOU 2007:18).

Ett utbud av utbildningar som passar målgruppen måste kunna utvecklas för att insatserna för utsatta unga ska fungera. Trögheten i detta system verkar underskattas av Arbetsmarknadsdepartementet, vilket gör att det sannolikt kommer att saknas möjligheter för många av de svagaste unga att gå till reguljär eller annan utbildning under kommande år. Regeringens neddragningar av platser i vuxenutbildningssystemet påverkar också möjligheterna negativt för de unga att kunna genomföra de val som JGU utformningen signalerar till dem att de ska göra.

Enligt LOs syn tyder utformningen av JGU på att Arbetsmarknads-departementet också underskattar de höga krav som arbetsgivare ställer på produktivitet bland de unga i Sverige. De förefaller bedöma att det finns arbetsgivare som kan anställa unga i stor omfattning trots att de har svaga kvalifikationer, enbart med stöd av nystartsjobbssubvention och nedsättningar av arbetsgivaravgifterna för 19-24 åringar. Detta är konsekvent utifrån att regeringen söker påverka lönebildning och lönesättningen så att lägstlönerna pressas ned, men bedömningen bottnar inte i en realistisk bild av arbetsmarknaden.

Cirka 4 400 unga i gruppen 20-24 åringar gick en arbetsmarknadsutbildning under 2005 och cirka 75 procent av dem var män. Måluppfyllelsen var god med 72 procent i arbete efter 90 dagar. En nylig utvärdering av AMS visar också på mer positiva effekter för 20-24 års-gruppen än för äldre av arbetsmarknadsutbildningar.

- LO anser att Arbetsmarknadsdepartementet bör förtydliga att kortare arbetsmarknadsutbildningar samt förberedande utbildningar för yrkesutbildning, eller med tydlig koppling till arbetsmarknadsbehov, ska ingå som program för unga.
- Anställningsstöd på maximalt ett år till unga efter sex månaders arbetslöshet är enligt LOs syn ett viktigt instrument. Dessa anställningsstöd bör ha höga subventionsgrader, samt

inkomsttak som omfattar en bred grupp anställningar. De bör ersätta nystartsjobb för unga och den sociala avgiftsnedsättningen för 19-24 års-gruppen.

Unga bör redan dag ett på Arbetsförmedlingen erbjudas förmedling, vägledning och start på upprättandet av individuell handlingsplan. Unga bör ges ett bra personligt bemötande på Af med individuell bedömning. Individuella handlingsplaner bör vara klara snabbt och utformas i dialog med den unga arbetssökande.

För ungdomar som är under 20 år bör arbetspraktik med utbildningsinslag vara ett prioriterat program. Studiemotiverande insatser är där centrala. För ungdomar i gruppen 20-24 år bör arbetspraktik också vara en prioriterad insats, men det är viktigt att insatserna för dem är bredare.

- LO anser att en tidsbegränsad insats för unga 20-24 år, som innehåller specifika yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar på upp till 12 månader på gymnasienivå, bör genomföras fr om slutet av 2007 och under två år. Detta för att ge den grupp unga som under ett fåtal år inte fått fullbordad gymnasieutbildning och inte kommit in på arbetsmarknaden, en andra chans med gott stöd från samhället.

Det är viktigt att utbudet av utbildningar får en sådan profil att en mer jämn könsfördelning uppnås bland deltagarna. Det är vidare avgörande att säkerställa att utrikes födda i högre grad får del av utbildningsinsatser.

Arbetsmarknadsdepartementet anser i PM att det är viktigt med en nära samverkan mellan arbetsförmedlingen och kommunen avseende ungdomar som avbrutit sina gymnasiestudier.

Samverkan mellan

arbetsförmedlingen och kommunerna bör även gälla de ungdomar som uppstår försörjningsstöd så att kraven från kommunen på dessa uppfylls.

- LO anser att det är viktigt att arbetsmarknadspolitiken för unga får en mer nationellt enhetlig utformning och att unga får likvärdig behandling i hela landet. Detta kräver bland annat en bättre uppföljning och utvärdering av insatserna än hittills varit fallet.
- LO anser att kommunerna bättre bör genomföra det utökade uppföljningsansvar för unga 16-19 år som de fått efter förslagen i utredningen "Unga utanför". Regeringen aviserar i den remitterade PM att återkomma i denna fråga, vilket inte är tillfredsställande. LO anser att denna fråga bör tas upp skyndsamt och i samband med reformerna av arbetsmarknadspolitiken för unga.

7. Inkomstrygghet för unga vid arbetslöshet

Arbetsmarknadsdepartementet föreslår följande: Till unga i JGU som har rätt till arbetslöshetsersättning ska aktivitetsstöd lämnas. Stödet föreslås trappas ner i snabbare takt än till arbetslösa över 25 år. Till ungdomar utan barn bör aktivitetsstöd lämnas med 80 procent under de 100 första ersättningsdagarna. Under de följande 100 dagarna bör ersättning lämnas med 70 procent och därefter med 65 procent. Till ungdomar som är föräldrar bör ersättningsnivån lämnas på 80 procent under de 200 första ersättningsdagarna. Därefter bör ersättning lämnas med 70 procent under 100 ersättningsdagar och sedan med 65 procent.

- LO avvisar den föreslagna nedtrappningen av ersättningen till personer i jobbgarantin för ungdomar.

Idag betalar unga under 25 år samma avgifter till arbetslöshetsförsäkringen som de över 25 år. Avgiften är idag relativt hög och om skyddet är avsevärt sämre för en åldersgrupp trots samma pris, sjunker försäkringens trovärdighet. En person under 25 år avkrävs dessutom samma arbetsvillkor för att kvalificera sig för ersättning. Detta står i bjärt kontrast till regeringens uttalade ambition att göra försäkringen mer försäkringsmässig. Detta är en orättvisa som LO skulle vilja benämna som diskriminerande.

Inrättandet av JGU innebär bland annat att det blir stora skillnader i utfall för den som avslutar en utbildning vid 23 års ålder respektive vid 25 års ålder. För den som är under 25 år gäller både sämre regler avseende ersättning, men också en annan typ av arbetsmarknadspolitik än för den som är över 25. Det ger incitament att skjuta på utträdet från utbildningen om individen har upparbetat ett arbetsvillkor före utbildningen.

LO menar att ålder är ett felaktigt urvalskriterium för att bestämma ersättningsnivåns storlek. Arbetslöshetsförsäkringen ger inkomstskydd under perioder av arbetslöshet, men fungerar också som ett incitament att etablera sig i arbetslivet. På så sätt fyller arbetslöshetsförsäkringen ett viktigt syfte i arbetslinjen. Dessa speciella regler för unga riskerar att minska incitamenten att kvalificera sig till försäkringen före 25 års ålder, då avgiften är hög men försäkringsskyddet är avsevärt sämre.

Den som uppbär arbetslöshetsersättning ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Den som på olika sätt inte aktivt söker arbete eller ställer sig till förfogande, t ex genom att neka arbete eller aktivitet, kan sanktioner riktas emot. Det finns dock regler om vilka arbeten som är att anse som lämpliga. Lämpligt arbete innebär t ex avtalsenliga villkor.

Här fyller de fackliga branschorganisationerna en roll som det sannolikt är svårare för försäkringskassan att göra. Arbetslöshetskassornas nära anknytning till den fackliga branschorganisationen gör nämligen att de också vet vilka villkor som gäller i branschen, och kan göra snabba korrekta bedömningar om ett arbete har avtalsenliga villkor. Den fackliga organisationen finns på lokal nivå och kan på så sätt ofta inneha direkt kunskap om arbetsgivare och villkor.

Jobbgarantins föreslagna nya regler om ersättning med aktivitetsstöd från försäkringskassan efter tre månaders arbetslöshet, innebär i praktiken att personer under 25 år redan efter tre månader inte längre omfattas av arbetslöshetsförsäkringen utan får aktivitetsstöd. Därigenom är det Af samt Försäkringskassan som gör bedömningar om rätten till ersättning. Den som upparbetat ett arbets- och/eller medlemsvillkor i arbetslöshetskassan, men är under 25 år förlorar alltså anknytningen till den branschkunniga a-kassan långt tidigare än den som är över 25.

- LO förutsätter att bedömningen av lämpligt arbete inom jobbgarantin omfattas av de regler som gäller för att erhålla arbetslöshetsersättning. LO anser dessutom att ersättningen till deltagare i jobbgarantin för unga och i jobb- och utvecklingsgarantin bör regleras så att vad som ska anses vara lämpligt arbete prövas av a-kassorna när oenighet uppstår.

Det finns också en rad oklarheter i den remitterade promemorian. I promemorian uttrycks en önskan om att ersättningen till unga inte ska motverka studier. "Ersättningarna i jobbgarantin bör utformas så att de inte avhåller ungdomar från att välja reguljära studier framför öppen arbetslöshet." På det sätt som det uttrycks är det inte enbart utvecklingsersättningen som berörs, utan det refereras till alla ersättningsformer. LO anser att promemorian på så sätt är oklar vad gäller frågan om vilka ersättningar som avses och förutsätter att regeringen inte menar att även t ex grundbeloppet i arbetslöshetsersättningen kan komma att beröras framöver.

Det tycks också vara så att de skyddsregler som finns i jobb- och utvecklingsgarantin där den som tar ett kort tillfälligt arbete behåller tidigare ersättningsnivå vid ett återinträde i garantin saknas i remissen. Det framgår inte heller klart av promemorian när tiden för nedtrappningen av stödet för den som är berättigad av

arbetslöshetsersättning påbörjas. Oklarheten gäller om det är vid den första dagen i med arbetslöshetsersättning eller från den första dagen i jobbgarantin med aktivitetsstöd som nedtrappning ska gälla.

- Oklarheterna som uppstår i promemorian är av stor potentiell betydelse för enskilda personer och för arbetslöshetsförsäkringen som sådan. Det finns ett stort utrymme för olika tolkningar och oklarheterna bör skyndsamt förtydligas av Arbetsmarknadsdepartementet.
- LO avvisar den föreslagna nedtrappningen av arbetslöshetsersättningen till unga föräldrar.

LO har tidigare avvisat speciella regler för den som är förälder. LO menar att inkomstförsäkringar ska vara individuella och inte baseras på hushållet. Därför avvisar LO även här idén om att den som är förälder ska omfattas av andra ersättningsmässiga villkor än den som inte är förälder.

Det finns också anledning att påtala att de förändringar som nu föreslås skapar en byråkratisk snårskog kring reglerna för föräldrar. En regel om hur de ekonomiska villkoren är för föräldrar under 25, och en regel om hur de ekonomiska villkoren för föräldrar över 25 år, föreslås. Detta belyser ytterligare att ålder inte är ett lämpligt kriterium för skilda nivåer i arbetslöshetsersättning.

- LO avvisar regeringens förslag om att harmonisera utvecklingsersättningen med studiebidragsnivån genom sänkning av utvecklingsersättningen.

Enligt promemorian bör utvecklingsersättning lämnas till ungdomar som inte har rätt till arbetslöshetsersättning när de deltar i jobbgarantin. Det är också enligt promemorian viktigt att ersättningen inte utformas så att den avhåller ungdomar från att välja reguljära studier framför öppen arbetslöshet. För den som inte kvalificerat sig för arbetslöshetsersättning kommer därför en ersättning som motsvarar den man får om man studerar att utgå (för gymnasie studenter 1 050 kr/mån t o m vårterminen det år man fyller 20 år och 2 528 kr/mån för eftergymnasiala studier t ex universitet och högskolor).

LO inser att det kan vara ett dilemma att det för vissa unga kan vara mer ekonomiskt fördelaktigt att delta i arbetsmarknadspolitiska program än i reguljära studier. Samtidigt vill LO framhålla den viktiga skillnaden att de som är i det reguljära utbildningsväsendet själva har valt detta, medan de i arbetsmarknadspolitiska program hellre vill arbeta och samtidigt ska söka arbete. Utvecklingsersättningen kan därmed komma att utgöra en reservationslön för vissa unga arbetslösa. Om den sänks enligt promemorians förslag kan det öka pressen på unga att bjuda ut sitt arbete till löner under lägsta kollektivavtalsnivå samt till den svarta sektorn.

I dag får de som är 20 år och deltar i kommunala utvecklingsinsatser (efter överenskommelse med AMV) och inte är berättigade till arbetslöshetsersättning, en utvecklingsersättning på 3 280 kronor per månad av kommunen skattefritt. De som har fyllt 25 år och deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program är berättigade till aktivitetsstöd på lägst 223 kronor om dagen före skatt.

De olika nivåer som idag råder ger ekonomiska incitament för unga att skaffa sig en förankring på arbetsmarknaden. Se diagram nedan.

- Programdeltagare som har fyllt 20 år bör vara berättigade till

aktivitetsstöd på samma grunder som äldre.

Lägsta nivån på aktivitetsstödet, jämfört med studiebidraget på 2 528 kr/mån för de som bedriver eftergymnasiala studier, innebär i dagsläget en differens på cirka 1 300 kronor för de individer som har dessa olika försörjningssätt - till studenternas nackdel som har de lägsta ersättningarna. Den sänkning av dagens utvecklingsersättning för dem som har fyllt 20 år som regeringen föreslår är ungefär 700 kronor i månaden för dem som uppstår ersättningen. Se tabell nedan.

Ersättningar till unga som studerar eller deltar i program utan att ha rätt till a-kasseersättning

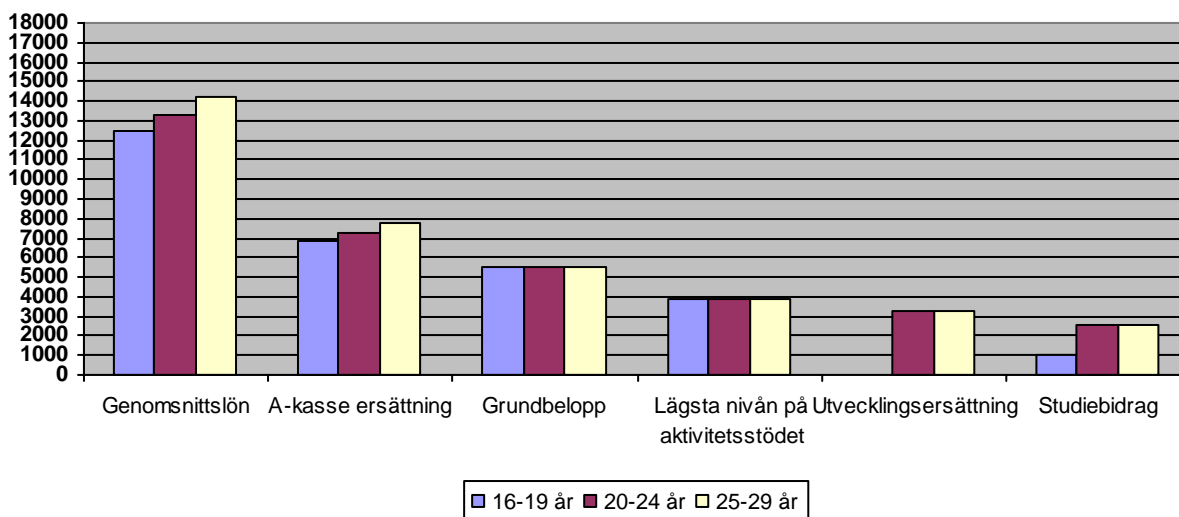
	Före skatt per dag	Före skatt per månad	Efter skatt per månad ¹
Lägsta nivån på aktivitetsstödet	223	4 906 ²	3 876
Dagens utvecklingsersättning ³			3 280
Studiebidrag 20+ år			2 528
Utvecklingsersättning till KUP-deltagare		1 535	1 425
Studiebidrag < 20 år			1 056

¹ För aktivitetsstödet och ersättningen till KUP-deltagare har nettoersättning räknats ut genom att skatt enligt skattetablell 32 utan jobbvdraget subtraherats.

² Räknat utifrån 22 dagar per månad i enlighet med lagen om arbetslöshetsförsäkring

³ De som är berättigade till försörjningsstöd får utvecklingsersättning på samma nivå som försörjningsstödet.

Nuvarande nettoersättning för kvinnlig arbetare med lön, med 80 procent i arbetslöshetsersättning, med grundbelopp i arbetslöshetsersättningen, med lägstanivån på aktivitetsstöd, med utvecklingsersättning, respektive med studiebidrag



Källa: Löner 2006, LO , samt egna beräkningar.

Det går inte att försörja sig på vare sig utvecklingsersättning eller lägsta nivån på aktivitetsstödet. De som inte har någon annat sätt att försörja sig är berättigade till försörjningsstöd och berörs därmed inte av den sänkning som Arbetsmarknadsdepartementet föreslår. Men för dem som delvis är försörjda av sin familj innebär en sänkning av lägsta nivån på aktivitetsstödet en kännbar inkomstsänkning med uppskattningsvis 1 300 kronor i månaden, vilken kan påverka många hushåll.

Det är inte försvarbart att i ett välfärdssamhälle som Sverige sänka ersättningarna för unga enligt promemorians förslag. Priset i form av inkomstklyftor kan bli högt för den möjliga

sysselsättningseffekt som kan uppstå på sikt genom sänkta reservationslöner. Bryan och Taylor (2004) har i brittiska data visat att en person med minimala inkomster ofta befinner sig i ett parhushåll bestående av ytterligare en person med mycket låga inkomster samt äldre, ekonomiskt beroende barn. Ungdomsstyrelsen (SOU 2003:92) har för Sverige visat att de flesta ungdomar som har kraftigt begränsade ekonomiska marginaler levt i socialbidragsberoende familjer. Personer och familjer som drabbas av förslagen i den remitterade promemorian kommer sannolikt att hamna i en ekonomisk situation där villkoren blir orimliga, vilket kan få starka sociala effekter. De som utsätts för detta drabbas inte bara ekonomiskt utan även socialt, i och med att livsvillkoren kan komma att begränsas kraftigt.

8. Sanktioner

Promemorians förslag:

I 9 § lagen om arbetslöshetsförsäkring föreslår regeringen att det förs in en bestämmelse om att den som avvisar en anvisning till jobbgarantin inte har rätt till arbetslöshetsersättning vid

fortsatt arbetslöshet. (I lagtextförslaget anges dock inte namnet "jobbgaranti för ungdomar"). Den regel som nu gäller generellt för avvisande av program eller anvisat arbete, nämligen nedsättning med en procentsats under en period, föreslås alltså inte gälla för unga.

Lagen om arbetslöshetskassor ändras så att det inte blir möjligt för den som avvisat en anvisning till jobbgarantin att få fortsatt ersättning på nedsatt nivå. Vad gäller den som inte har rätt till arbetslöshetsersättning men till försörjningsstöd är det kommunen som avgör om stödet även fortsättningsvis skall lämnas.

Vid ogiltig frånvaro eller annan misskötsamhet inom jobbgarantin bör de sanktioner som nu gäller vid deltagande i program med aktivitetsstöd tillämpas enligt förslaget.

- LO avvisar den föreslagna förändringen i lagen om arbetslöshets försäkring 9§ som innebär att den som är under 25 år redan efter tre månader får sin ersättning indragen om man nekar jobbgarantin.

Sanktionerna som kopplas till jobbgarantin för unga är till viss del nya och skiljer sig åt från reglerna inom jobb- och utvecklingsgarantin, respektive de som gäller för arbetslöshetsersättningen.

Promemorians förslag innebär att regeln att den som avvisar ett anvisat program eller nekar lämpligt arbete får nedsatt ersättning i två steg under de 300 dagar personen finns inom ramen för arbetslöshetsförsäkringen, inte längre gäller för den som är under 25 år. Den som är under 25 år kommer istället att redan efter tre månader stå inför valet att gå in i jobbgarantin för unga, eller avvisas stöd helt och hållet. Detta sker genom att en regel införs i lagen om arbetslöshetsförsäkring om att den som avvisat en anvisning till jobbgarantin inte har rätt till fortsatt arbetslöshetsersättning.

Precis som för ersättningsnivåerna ser LO ingen anledning till att ålder ska utgöra grund för olika villkor inom försäkringen. Den som kvalificerat sig till arbetslöshetsersättning genom medlemsvillkoret och arbetsvillkoret ska enligt LOs syn uppbära ersättning utifrån samma villkor.

LO anser också att den regel som skrivs in i lagen om arbetslöshetsförsäkringens 9§ framstår som apart mot resten av lagens lydelse där rätten till ersättning anges som en rad kriterier som ska uppfyllas. Den nu föreslagna regeln anger en specifik absolut situation då individen vid ett tillfälle inte har rätt till ersättning.

9. Överklagan av återkallad anvisning m m

Frågan om möjligheten att överklaga en återkallad anvisning till jobbgarantin sätter fokus på den problematik som finns avseende överklagan av en återkallad åtgärd inom aktivitetsgarantin/jobbs- och utvecklingsgarantin. Denna har för personer som inom aktivitetsgarantin uppburit aktivitetsersättning inneburit att möjligheten att få sin sak prövad varit begränsad då det är avvisningen från programmet som prövas, inte den uteblivna ersättningen.

Att den ekonomiska ersättningen stoppas är således enbart en följd av programavvisningen. Ett beslut om detta överprövas idag av AMS som chefsmyndighet. Fr o m den 1 januari 2008 kommer dock AMV att övergå till en enmyndighet, vilket gör att det inte finns en överprövningsinstans inom myndigheten. Detta skiljer sig från arbetslöshetsersättningen där den enskilde har kunnat få sitt mål prövat först av arbetslöshetskassan, och sedan i allmän förvaltningsdomstol. Detta är ett problem som måste lösas så att den arbetslöses möjlighet till försörjning kan prövas på ett rättssäkert sätt.

- LO anser att ett beslut som berör individens ersättning vid arbetslöshet bör vara möjligt att överklaga beslutet i flera instanser på

ett jämförbart rättssäkert sätt, oavsett om det avser arbetslöshets ersättning eller aktivitetsstöd.

10. Sammanfattande ställningstagande

LO anser att det är viktigt att arbetslösheten bland unga kraftfullt bekämpas, samt att det sker med stöd av en mer effektiv och rättvis arbetsmarknadspolitik för unga. Detta kräver att det anslås budgetmedel som möjliggör hög kvalitet och god räckvidd i de aktiva arbetsmarknadspolitiska insatserna samt generösa ersättningsnivåer.

LO anser vidare att det är av största vikt att generella åtgärder utformas så att likabehandling av arbetssökande säkerställs och diskriminering undviks, oavsett kön, etnicitet eller annan grund för diskriminering.

- LO avvisar inrättandet av en jobbgaranti för ungdomar enligt den remitterade promemorians förslag. De huvudsakliga skälen till detta är:
 - att ungdomars ekonomiska drivkrafter för att gå från arbetslöshet till arbete eller reguljära studier, är tillräckligt starka
 - att den föreslagna utformningen av garantins innehåll inte i tillräckligt hög grad bedöms tillgodose de mycket skilda behov som finns bland unga arbetslösa
 - att många unga arbetslösa är ekonomiskt utsatta samt lever i hushåll med ekonomisk och social utsatthet
 - att unga med arbetslöshetsersättning inte ska ha andra villkor i arbetslöshetsförsäkringen än andra.

Stockholm som ovan
LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Wanja Lundby-Wedin

Lena Westerlund