



3. I Fas 3 utan aktivitetsstöd

- Familjer och kommuner i Västra Götaland får täcka upp för arbetslöshetsförsäkringens brister

Februari 2013

Innehåll

Inledning.....	2
Bakgrund: Jobb- och utvecklingsgarantins tre faser	3
Bakgrund: Kraftigt försämrade arbetslöshetsförsäkring	4
Aktivitetsstöd och arbetslöshetsförsäkring - vad är vad?.....	4
Andel i program med aktivitetsstöd med och utan a-kasseersättning	5
Genomsnittligt utbetalt belopp i aktivitetsstöd sjunker.....	5
I Fas 3 utan aktivitetsstöd.....	6
Antal deltagare i Fas 3 utan aktivitetsstöd i Västra Götalands län.....	7
Familjen och kommunerna tvingas rycka in när arbetslöshetsförsäkringen försämrats så mycket	8
LOs förslag på åtgärder	9
Bilaga Statistik Västra Götalands kommuner	10

Inledning

Den svenska modellen är ett ekosystem där stora förändringar och ingrepp i några delar, kan få allvarliga konsekvenser för andra delar av systemet och helheten. En allvarlig urholkning av modellen är den sedan 2007 försämrade arbetslöshetsförsäkringen. Som vi uppmärksammade i vår förra rapport får allt färre heltids- och deltidsarbetslösa ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.¹ Det gör att allt fler får den så kallade 223-kronan eller inget alls - trots att man deltar i arbetsmarknadspolitiska program. När allt färre kan kvalificera sig för a-kasseersättning, drabbas också allt fler av den bortre tidsgräns för den allra lägsta ersättningen som regeringen införde 2007. Det ökar kraven på anhöriga eller kommunen att täcka upp för arbetslöshetsförsäkringens omfattande brister.

Det är berättigat att fråga sig om detta var syftet med regelförändringarna. På frågan hur arbetslösa ska försörja sig när krisen står för dörren och allt fler saknar a-kasseersättning, menade statsminister Fredrik Reinfeldt i en intervju i Svenska dagbladet att ”människor hittar andra grunder för sin försörjning om det inte blir genom a-kassan... man får stöd och hjälp av sina föräldrar, sin partner eller på annat sätt. Sist och slutligen finns det ju andra trygghetssystem som fångar upp människor.”²

Den samhällsmodell som statsministern skisserar leder inte bara till individuella ekonomiska tragedier och stor rädsla för att drabbas av arbetslöshet, utan också till att samhällets motståndskraft mot kriser försämras. När fler saknar a-kassegrundad ersättning eller inte får någon ersättning alls, försämras arbetslöshetsförsäkringens stabiliserande funktion eftersom den som förlorar jobbet inte har råd att konsumera. Det minskar efterfrågan i ekonomin ytterligare och kan leda till att än fler förlorar jobbet.

Följande rapport kartlägger och granskar hur många som inte får aktivitetsstöd i Västra Götalands kommuner, trots att de deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Antalet som är utan aktivitetsstöd i fas 3 (sysselsättningsfasen), det tredje steget i jobb- och utvecklingsgarantin, kommer granskas särskilt ingående. Detta eftersom den sammanfaller med den bortre tidsgränsen för när ersättningen från det lägsta aktivitetsstödet upphör. Avslutningsvis ges förslag på hur ersättningssystemet kan förbättras.

¹ Se LO-distriktets rapport *Fritt fall i arbetslöshetsförsäkringen* som publicerades den 4 februari 2013. Rapporten ligger på LO-distriktets hemsida.

² Fredrik Mellgren, ”Fem år med Alliansen: Reinfeldtintervju”, SvD 20 oktober, 2011, http://www.svd.se/nyheter/inrikes/fem-ar-med-alliansen-reinfeldtintervju_6566059.svd

Bakgrund: Jobb- och utvecklingsgarantins tre faser

När den borgerliga regeringen införde jobb- och utvecklingsgarantin (JUG) 2007, var det mot bakgrund av föregångaren aktivitetsgarantin. Denna infördes i slutet av 1990-talet för personer som närmade sig utförsäkring från arbetslöshetsförsäkringen samt för långtidsarbetslösa.³ Att ersätta aktivitetsgarantin med JUG motiverades med att den förra höll bristande kvalitet och var ineffektiv.⁴

Nuvarande garanti riktar sig till personer som har varit arbetslösa en längre tid. Det finns flera kriterier som avgör om man är berättigad att delta. Ett kriterie är att 300 ersättningsdagar ska ha förbrukats. För den som inte har haft rätt till a-kasseersättning krävs istället en sammanhängande period av arbetslöshet, inklusive att man har varit anmäld hos Arbetsförmedlingen eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska program, under minst 14 sammanhängande månader.

Paraplyprogrammet JUG innehåller tre faser: Fas 1 som omfattar 150 dagar och ska innehålla kartläggning, jobbsökaraktiviteter, coachning och förberedande insatser. Fas 2 som också innehåller arbetspraktik, arbetsträning eller förstärkt arbetsträning förlagda till en arbetsplats. Fas 3 omfattar sysselsättning hos en anordnare (arbetsgivare), och erbjuds den som fortfarande är arbetslös efter 450 dagar i JUG.⁵

Den ekonomiska ersättningen till deltagare i både den gamla aktivitetsgarantin och i JUG regleras av Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd. Aktivitetsstöd betalades tidigare ut antingen med samma belopp som a-kasseersättningen eller med ett lägre belopp till den som saknade detta.⁶ För Jobb- och utvecklingsgarantins tre faser kvarstod denna uppdelning, men med den skillnaden att a-kasseersättningen numera trappas ned successivt med tid i arbetslöshet. Dag 1 till 200 är ersättningen 80 procent av tidigare lön (dock högst 680 kronor per dag). Dag 201 till 300 (450) är ersättningen 70 procent (men fortfarande högst 680 kronor per dag). Från dag 301 (451) sänks ersättningen ytterligare, till 65 procent av den lön som låg till grund för den senaste a-kasseersättningen. Senare infördes också en bortre parentes för de som inte kvalificerat sig för a-kassegrundad ersättning. Dessa personer uppbar hädanefter ersättning under max 450 dagar, varpå ersättningen upphör.

Våren 2009 inträdde de första deltagarna i fas 3 (sysselsättningsfasen). Det är det tredje steget i JUG. Deltagarna hade då befunnit sig i garantins två första faser i sammanlagt 450 dagar. De som inte hade kvalificerat sig för a-kasseersättning eller som slutat betala medlemsavgift till a-kassan, passerade då den bortre parentesen och aktivitetsstödet om 223 kronor per dag upphörde. Att deltagare i arbetsmarknadspolitiska program inte kan räkna med något stöd alls, är ett nytt fenomen i Sverige. Det har sin förklaring i regelförändringar som den borgerliga regeringen drivit igenom.

Den borgerliga regeringen införde alltså en bortre parentes efter vilken arbetslösa som saknar a-kassegrundad ersättning inte längre berättigas det allra lägsta aktivitetsstödet.⁷ Det gör att effekterna av den kraftigt försämrade arbetslöshetsförsäkringen (se nedan) blir än större:

³ Rikrevisionen (2005): Aktivitetsgarantin - Regeringens och AMS uppföljning och utvärdering, RiR 2005:17. s. 11, 15

⁴ Prop. 2006/07:89, avsnitt 4, se särskilt s. 48.

⁵ Arbetsförmedlingen, *Jobb- och utvecklingsgarantin*, Faktablad för arbetssökande, februari 2013.

⁶ Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd. Om vissa ändringar se SFS 2005:1201, SFS 2006:1551 och SFS 2007:416.

⁷ Det kan ha förekommit att inskrivna på Arbetsförmedlingen deltagit i kortare aktiviteter typ "söka jobbklubb" eller liknande tidigare utan att ha någon ersättning. Men dessa kortare aktiviteter har inte ingått bland Arbetsförmedlingens program eller åtgärder. E-post 2013-02-06 från Holger Hammar, Enheten för tjänster och program vid Arbetsförmedlingen.

Eftersom färre kvalificerar sig till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, blir det fler som riskerar att drabbas av den bortre parentesen.

Bakgrund: Kraftigt försämrade arbetslöshetsförsäkring

I korthet innebar de förändringar i arbetslöshetsförsäkringen, som infördes under 2007 och 2008, att försäkringen både blev dyrare och sämre. Ersättningen sänktes och det blev också mycket svårare att kvalificera sig till ersättning. Försämringar kan sammanfattas i tre punkter:

- 1) Svårare att få ersättning genom stramare villkor för att kvalificera sig till ersättning från försäkringen
- 2) Sämre ersättning från försäkringen
- 3) Dyrare försäkring genom höjda och differentierade avgifter

Följden blev att många löntagare inte ville vara med och betala för den försämrade försäkringen, som man kanske inte ens kunde räkna med att få ersättning ifrån. En halv miljon sysselsatta valde bort försäkringen genom att lämna medlemskap eller avstå från att bli medlemmar i a-kassorna.

När allt fler står utanför arbetslöshetsförsäkringen på grund av att de inte lyckas uppfylla de stramare kraven för att kvalificera sig till ersättning hamnar fler i riskzonen för att drabbas av den bortre parentesen. Sammanfattningsvis samverkar en rad regelförändringar som drivits igenom av den borgerliga regeringen till att allt fler arbetslösa i arbetsmarknadsprogram helt blir utan ersättning, trots att de befinner sig i exempelvis fas 3.

Aktivitetsstöd och arbetslöshetsförsäkring - vad är vad?

Den som tidigare förankrat sig på arbetsmarknaden och uppfyller arbetslöshetsförsäkringens villkor kan ansöka om a-kasseersättning vid arbetslöshet. Arbetslöshetsförsäkringen är uppdelad i en inkomstrelaterad försäkring som baseras på medlemskap i en a-kassa samt en allmän grundförsäkring.

Inkomstrelaterad a-kasseersättning utbetalas till personer som både uppfyller grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen och som varit medlem i en a-kassa i ett år. Taket i försäkringen är dock 680 kronor om dagen, en belopp som inte höjts på över tio år. Grundbeloppet i den allmänna grundförsäkringen ger 320 kronor per dag och utbetalas med hela beloppet till arbetslösa som uppfyllt grundvillkoren i försäkringen och arbetat heltid ett år, men inte är medlemmar eller varit medlemmar tillräckligt länge i a-kassa. Inte heller grundbeloppet har höjts på länge. Om den arbetslöse anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program övergår a-kasseersättningen till aktivitetsstöd.⁸

För arbetslösa som däremot inte uppfyllt villkoren för a-kasseersättning, utbetalas 223 kronor per dag i aktivitetsstöd, givet att personen fyllt 25 år och deltar i programmet på heltid. Ersättningen motsvarar då 4 906 kronor i månaden före skatt.⁹ För yngre personer som inte kvalificerat sig till a-kasseersättning utbetalas "Utvecklingsersättning" på 48-140 kronor,

⁸ Arbetslöshetskassornas samorganisation (2012): Bra att veta om arbetslöshetsförsäkringen, (uppd. feb. 2012), s. 3,4, 12. Se också Arbetslöshetskassornas samorganisation (2012): Lägesbeskrivning av arbetslöshetsförsäkringen, våren 2012, s. 7.

⁹ Alica Selmanovic (2011): *Den nya tidens AK-arbeten? En granskning av FAS 3, LO*, s. 6-7.

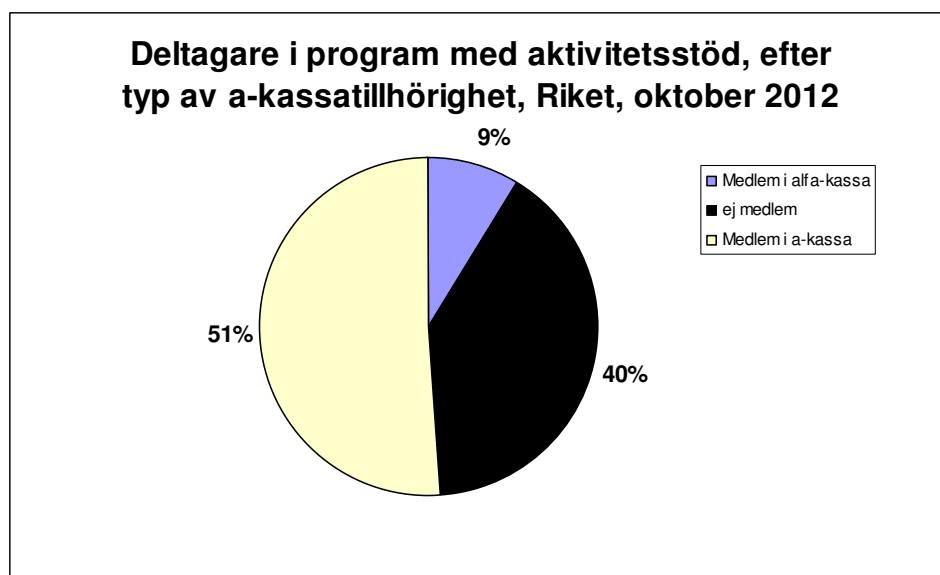
[http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/0/622CDEBC9E251AA7C125798A00334B95/\\$file/Fas3_Rapport.pdf](http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/0/622CDEBC9E251AA7C125798A00334B95/$file/Fas3_Rapport.pdf)

beroende på om slutbetyg finns från gymnasiet och om personen fyllt 20 år.¹⁰ Detta aktivitetsstöd gäller dock som längst 450 dagar. Det innebär att personer som varit arbetslösa längre än 450 dagar, och som inte tidigare har varit berättigade till a-kasseersättning, riskerar att inte få någon ersättning alls. Alternativen som återstår är att bli försörjd av familj eller att ansöka om ekonomiskt bistånd (socialbidrag) från kommunen. När rätten till ekonomiskt bistånd prövas beaktas förutom sammanboende partners inkomst, alla tillgångar som kan säljas, men också exempelvis barnbidrag och bostadsbidrag. I praktiken innebär det att ekonomiskt bistånd inte utbetalas så länge den arbetslöse har tillgångar att sälja eller så länge en eventuell partners inkomster överstiger existensminimum.

Andel i program med aktivitetsstöd med och utan a-kasseersättning

Av de arbetslösa som befann sig i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd i oktober 2012, var 51 procent medlemmar i a-kassa och 9 procent i Alfa-kassan.¹¹ Det innebär att ungefär 60 procent fick aktivitetsstöd utifrån a-kasseersättning på inkomstrelaterad eller grundnivå (högst 320 kronor per dag).¹²

Resterande 40 procent var varken medlem i a-kassa eller Alfa-kassan och var således inte kvalificerade för a-kassegrundat aktivitetsstöd. Dessa personer är istället hänvisade till aktivitetsstöd på den lägsta nivån (223 kronor per dag), utvecklingsersättning eller saknade helt ersättning alternativt fick ekonomiskt bistånd.



Källa: Arbetsförmedlingen, egna beräkningar¹³

Genomsnittligt utbetalt belopp i aktivitetsstöd sjunker

Sedan 2005 har den genomsnittliga ersättningen per dag i aktivitetsstödet sjunkit från 10 500 kronor per månad till cirka 8 000 kronor per månad i slutet av 2012. Det beror dels på att fler

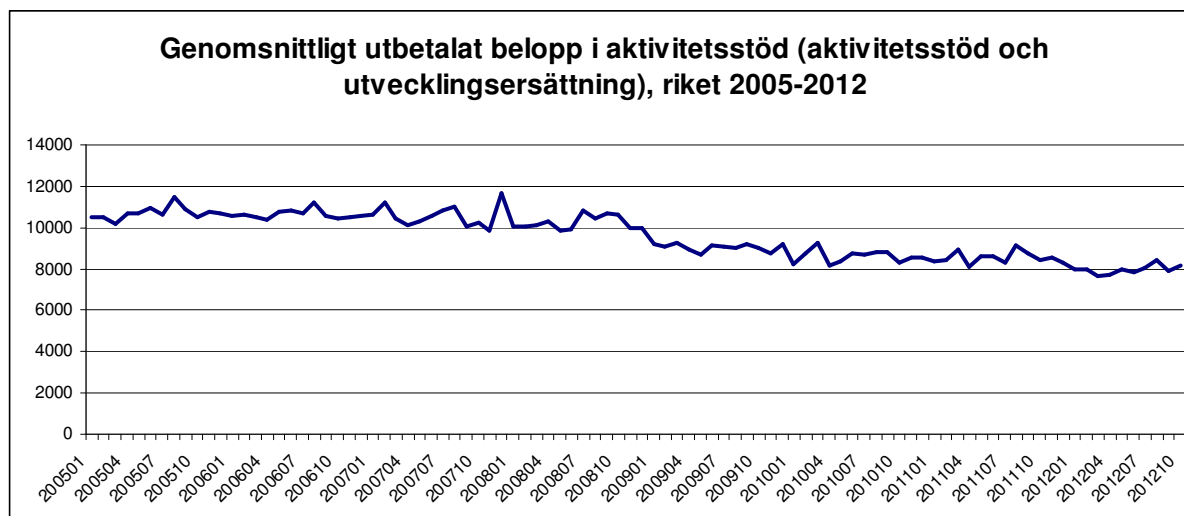
¹⁰ Arbetsförmedlingen, *Utvecklingsersättning*, Faktablad till arbets sökande februari 2012.

¹¹ Alfa-kassan är ett komplement till de organisationsknutna a-kassorna, som på regeringens uppdrag betalar ut grundersättning till de arbetslösa som kvalificerat sig till detta, men som inte är medlem eller anslutna till någon a-kassa. Men de som är anslutna till Alfa-kassan får inkomstrelaterad ersättning under förutsättning att arbetsvillkoret är uppfyllt. Se www.alfakassan.se

¹² Eftersom det är medlemskap i a-kassa som mäts och inte utbetald ersättning, kan det innebära en mindre överskattning att hävda att de personer som är medlemmar också får ersättning.

¹³ Månadsdata över antalet deltagare i program med aktivitetsstöd efter a-kassatillhörighet, oktober 2012, enligt särskild beställning från Arbetsförmedlingen. Det som mäts är medlem i en a-kassa, alfa-kassa eller "inte medlem" vid månaden slut.

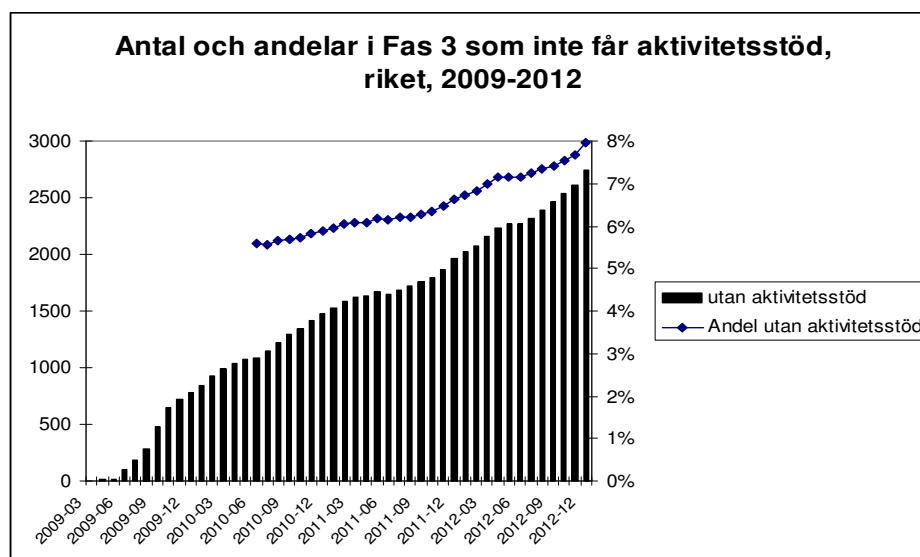
får just det lägsta aktivitetsstödsbeloppet om 223 kronor per dag. Dels har utvecklingsersättningen, som infördes från slutet av 2008, inneburit att många unga vuxna arbetslösa, som bland annat inte längre kan kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen genom ett studerandevillkor, får en blygsam ersättning på 48-140 kronor per dag.¹⁴



Källa: Försäkringskassan, egna beräkningar

I Fas 3 utan aktivitetsstöd

Sedan regeringen införde en bortre parentes för personer som inte kunnat kvalificera sig till a-kasseersättning och dessutom gjort det svårare att kvalificera sig för a-kasseersättning, har antalet deltagare som saknar aktivitetsstöd i Fas 3 ökat till över 2 700 i december 2012. Från 2010 har andelen deltagare utan aktivitetsstöd ökat från cirka 5,5 procent till 8 procent av deltagarna.



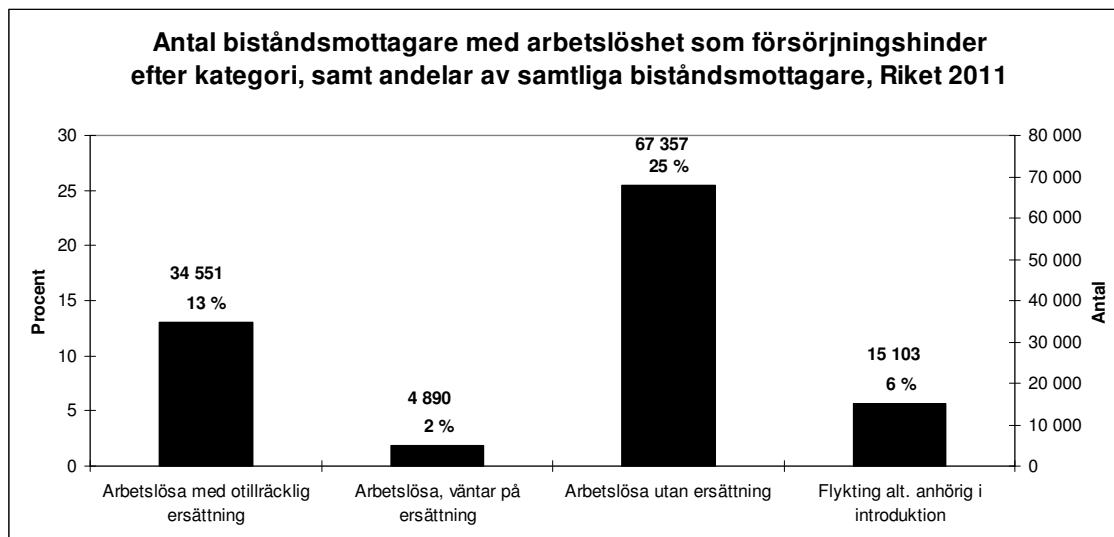
Källa: Arbetsförmedlingen

En allt större grupp inom fas 3 tvingas alltså leva på anhöriga eller söka ekonomiskt bistånd (socialbidrag) från kommunen. I Arbetsförmedlingens faktablad till arbetssökande i fas 3 utpekas ekonomiskt bistånd (socialbidrag) till och med som ett alternativ till annan ersättning:

¹⁴ Storleken på utvecklingsersättningen beror på om personen fyllt 20 år och har slutbetyg från gymnasiet.

Under tiden i sysselsättning kan du, om du uppfyller villkoren, få aktivitetsstöd från Försäkringskassan. I de fall som aktivitetsstöd inte utgår kan du, om du uppfyller villkoren, få försörjningsstöd från kommunen.¹⁵

En rapport från Socialstyrelsen¹⁶ visar att arbetslöshet var det vanligaste försörjningshindret bland mottagare av ekonomiskt bistånd under 2011. Av totalt 264 000 vuxna biståndsmottagare, var anledningen till behovet av bistånd arbetslöshet för 122 000. Det motsvarar 46 procent av biståndsmottagarna.



Källa: Socialstyrelsen

Av de totalt 122 000 som fick ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet, sökte 67 000 personer biståndet för att de inte fick annan ersättning, 35 000 för att deras ersättning var otillräcklig och 5 000 för att de väntade på ersättning. Räknat som andel av samtliga 264 000 vuxna biståndsmottagare, innebär det att 25 procent sökte ekonomiskt bistånd på grund av att de var arbetslösa men inte fick någon annan ersättning, 13 procent för att de var arbetslösa med otillräcklig ersättning, 2 procent var arbetslösa och väntade på ersättning samt 6 procent som var arbetslösa flyktingar eller anhöriga i introduktion.

Socialstyrelsens statistik över ekonomiskt bistånd för november 2012 visar att totalt 142 000 individer fick ekonomiskt bistånd (socialbidrag) under månaden och att 63 500 av dessa hade arbetslöshet som försörjningshinder. Det visar att nästan 45 procent av alla biståndsmottagare hade arbetslöshet som försörjningshinder.

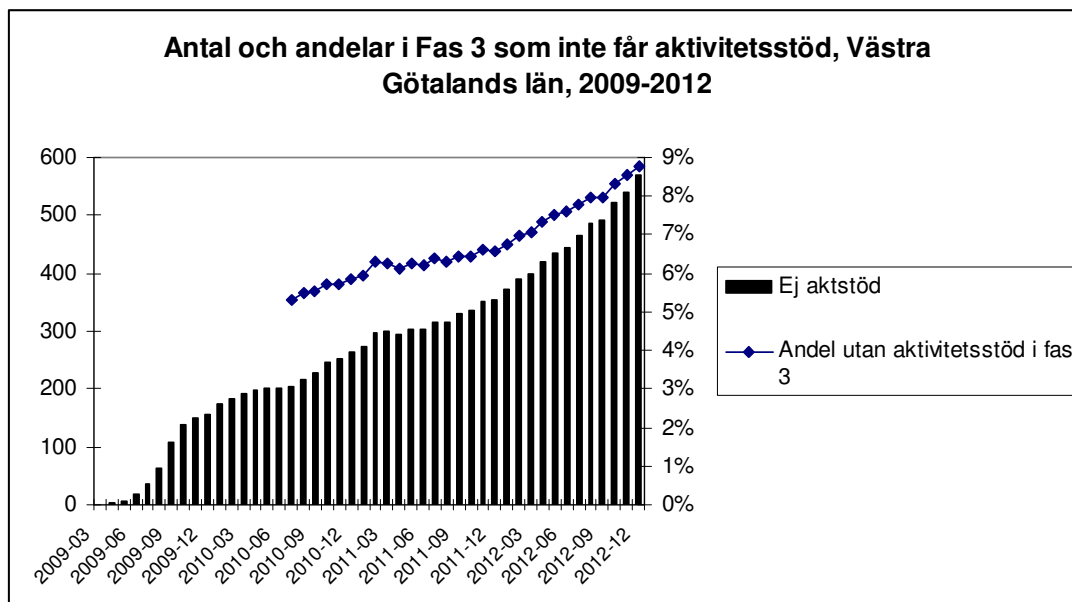
Antal deltagare i Fas 3 utan aktivitetsstöd i Västra Götalands län

Antalet arbetslösa i Fas 3 som inte får något aktivitetsstöd har ökat kraftigt ända sedan programmet startade våren 2009, och uppgick i december 2012 till 570 individer i Västra Götalands län. Det motsvarar 9 procent av deltagarna.

¹⁵ Arbetsförmedlingen, *Jobb- och utvecklingsgarantin tredje fasen*, Faktablad till arbetssökande februari 2013.

¹⁶ *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2011*, s. 5, 11.

<http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18827/2012-9-4.pdf>



Källa: Arbetsförmedlingen

Familjen och kommunerna tvingas rycka in när arbetslöshetsförsäkringen försämrats så mycket

Sedan regeringen införde en bortre parentes för hur länge personer som inte kvalificerat sig till a-kasseersättning kan få aktivitetsstöd inom arbetsmarknadspolitiska program, och dessutom gjort det svårare att kvalificera sig till ersättningen, har antalet som inte får aktivitetsstöd ökat kraftigt.

Att deltagare i arbetsmarknadsprogram inte får aktivitetsstöd är något nytt i Sverige, som i praktiken förflyttar ansvaret för arbetslösas försörjning från staten till den arbetslöses anhöriga. Ekonomiskt bistånd från kommunen utbetalas i praktiken inte så länge den arbetslöse har tillgångar att sälja eller så länge en partners inkomster kan ge en basal försörjning.

Men det är inte bara så att allt fler blir helt utan aktivitetsstöd. Av de som får aktivitetsstöd, är det allt fler som bara får det allra lägsta beloppet. Det beror på att allt färre kvalificerar sig till den a-kassegrundade ersättningen i aktivitetsstödet, sedan regeringen försämrade reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Det har resulterat i att den genomsnittliga ersättningen som utbetalas i aktivitetsstödet sjunkit kraftigt de senaste åren, vilket i sin tur ytterligare ökar trycket på familjen och kommunen att rycka in.

Istället för att hantera den ökande arbetslösheten som det samhällsproblem det är, individualiserar den borgerliga regeringen arbetslöshetsproblemet och lägger ett allt större ansvar på enskilda arbetslösa och deras familjer. Det är oskäligt.

LOs förslag på åtgärder

Stoppa anvisningarna till fas 3 som riksdagen har beslutat

I juni 2011 tillkännagav riksdagen för regeringen sin mening att anvisningarna till fas 3 skulle stoppas. Det är ett demokratiskt fattat beslut som regeringen fortsatt ignorerar. Istället fortsätter antalet deltagare i fas 3, och antalet deltagare som inte får något aktivitetsstöd, att öka kraftigt.

Erbjud och utveckla subventionerade anställningar med kollektivavtalsenliga löner och villkor

Deltagare som befinner sig i fas 3 bör istället beredas plats inom andra arbetsmarknadspolitiska program, främst subventionerade anställningar. Antalet tillfälliga och permanenta subventionerade anställningar bör öka kraftigt. För att möjliggöra jobb i befintliga lönelägen bör också taket för lönesubventionerna höjas. Exempel på sådana program är beredskapsarbeten eller plusjobb. Avtalsenlig lön och villkor ska gälla för beredskapsarbeten.

Bättre villkor i arbetslöshetsförsäkringen så att betydligt fler omfattas

Även de som arbetar lite ska kunna försäkra sig och vara medlem i a-kassan. En attraktiv arbetslöshetsförsäkring omfattar de allra flesta som någon gång jobbat. Då måste de strama villkoren för att kvalificera sig till ersättning ändras. För att få ersättning ska krav ställas på 6 månaders arbete och minst 40 timmars arbete per månad under den tiden. Idag ställs krav på det dubbla, 80 timmar.

Inför ett studerandevillkor

Att studera innebär att man förbättrar sina chanser att få jobb. Därför är det logiskt att den som utbildat sig också kan få ersättning i övergången från studier till arbete. Sedan regeringen avskaffade studerandevillkoret i arbetslöshetsförsäkringen har framförallt unga vuxna fått svårare att kvalificera sig till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Som en följd får många unga vuxna bara utvecklingsersättning på 48-140 kronor per dag trots att de deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Det är dags att ett nytt studerandevillkor införs i arbetslöshetsförsäkringen.

Bilaga Statistik Västra Götalands kommuner

	Utan aktivitetsstöd i fas 3			Antal mottagare av ekonomiskt bistånd med arbetslöshet som försörjningshinder
	dec-11	dec-12	Förändring	
14 Västra Götalands län	355	569	60%	11 046
Härryda	1	1	0%	75
Partille	9	8	-11%	115
Öckerö	1	1	0%	43
Stenungsund				124
Tjörn				39
Orust				44
Sotenäs	1	1	0%	27
Munkedal	2	2	0%	47
Tanum				26
Dals-Ed				22
Färgelanda	1	3	200%	40
Ale	6	8	33%	83
Lerum		4		130
Vårgårda	3	7	133%	51
Bollebygd				26
Grästorps	1	2	100%	24
Essunga				14
Karlsborg	1	3	200%	32
Gullspång	2	7	250%	56
Tranemo		1		57
Bengtstors	3	3	0%	83
Mellerud	2	3	50%	85
Lilla Edet		7		70
Mark		1		145
Svenljunga	1		-100%	22
Herrljunga	1	1	0%	81
Vara				67
Götene	1	1	0%	72
Tibro	3	6	100%	78
Töreboda	5	5	0%	54
Göteborg	134	219	63%	5 137
Mölnadal	6	11	83%	244
Kungälv	1	2	100%	85
Lysekil	2	2	0%	82
Uddevalla	17	26	53%	283
Strömstad		2		..
Vänersborg	14	30	114%	219
Trollhättan	42	60	43%	1025
Alingsås	14	21	50%	187
Borås	25	31	24%	723
Ulricehamn				129
Åmål	2	3	50%	102
Mariestad	9	27	200%	139
Lidköping	12	17	42%	176
Skara	1	1	0%	89
Skövde	15	22	47%	196
Hjo	3	1	-67%	61
Tidaholm	5	2	-60%	53
Falköping	9	17	89%	276

Källa: Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen samt egna beräkningar