



RIKSREVISIONEN

Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen

SBN 91 7086 004 1

RiR 2004:3

Tryck: Riksdagstryck, Stockholm 2004

Regeringen
Näringsdepartementet

Datum 2004-02-11
Dnr 31-2003-0097

Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen

Riksrevisionen har granskat arbetsförmedlingens hantering av arbetslöshetsförsäkring. Granskningen inleddes vid Riksrevisionsverket och fördes över till Riksrevisionen när Riksrevisionsverkets och Riksdagens revisorers verksamhet upphörde. Riksrevisionen inledde sin verksamhet 1 juli 2003. Resultatet av granskningen redovisas i denna revisionsrapport.

I enlighet med 9§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som riktar sig till Arbetsmarknadsstyrelsen. Rapporten överlämnas därför även till Arbetsmarknadsstyrelsen.

Företrädare för Arbetsmarknadsstyrelsen har faktagranskat och lämnat synpunkter på utkast till slutrapporten.

Riksrevisor *Eva Lindström* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektörerna *Jan Johannesson* och *Jan Vikström* har varit föredragande. Revisionschef *Hans Folkesson* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Jan Johannesson

Jan Vikström

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Målen för arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen	11
1.3 Syfte och revisionsfrågor	14
1.4 Genomförande och datainsamling	15
2 Efterlevnaden av regler kring arbetslöshetsförsäkringen	19
2.1 Regler för handläggningen av ersättningsärenden	19
2.2 Organisering av arbetssökande på arbetsförmedlingen	21
2.3 Arbetsförmedlingens kontrollfunktion	24
2.4 Sammanfattning	27
3 Konsekvenser av bristande regelefterlevnad	29
3.1 Inledning	29
3.2 Kontorsjämförelser	29
3.3 Sammanfattning	36
4 Riksrevisionens samlade bedömningar och rekommendationer	39
4.1 Förändringar i anvisningsförfarandet	39
4.2 Förändringar i sanktionsförfarandet	41
4.3 Förändringar i tillämpningen av förlängd ersättningsperiod	43
Käll- och litteraturlista	45
Bilaga 1 Enkät	47

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat arbetsförmedlingens hantering av arbetslöshetsförsäkringen och vilka konsekvenser brister i denna hantering har för effektiviteten. Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som administreras av arbetslöshetskassorna. Arbetsförmedlingen skall pröva arbetsviljan och förse kassorna med underlag för beslut. Omslutningen uppgick 2002 till drygt 22 miljarder kronor och 575 000 personer uppbar stöd. Tillämpningen av försäkringsreglerna har således stor betydelse för statsbudgeten men även för arbetsmarknadens funktionssätt.

Granskningens huvudfrågor har varit:

- Hur följer arbetsförmedlingen reglerna för hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen?
- Vilka hinder finns för bättre regelefterlevnad?
- Vilka konsekvenser får brister i regelefterlevnaden för effektiviteten?

Som mått på effektivitet har använts kontorens resultat vad gäller arbetsplacering på öppna marknaden. Arbetsplaceringsgraden har därvidlag kopplats till framför allt arbetsförmedlingskontorens

- anvisningsförfarande,
- sätt att hantera avböjda anvisningar,
- sätt att hantera flödet av arbetssökande och lediga platser,
- företagsinriktade arbete.

Hinder för ökad effektivitet

Granskningen pekar på brister i arbetsförmedlingens hantering av arbetslöshetsförsäkringen. Det gäller brister i förmedlingens fullgörande av sin kontrollfunktion avseende efterlevnaden av försäkringsvillkoren. Problemen avser förutsättningarna för kontroll – alltför få platsanvisningar till lämpligt arbete gör det svårt att kontrollera arbetsviljan. Arbetsförmedlingen är vidare mindre benägen att tillgripa sanktioner mot sökande som inte står till arbetsmarknadens förfogande. Konsekvenserna av dessa brister blir dels att arbetsmarknadens funktionssätt försämras, dels att arbetslöshetsersättning utbetalas till individer som inte är berättigade därtill. Det sistnämnda riskerar i sin tur att negativt påverka förtroendet för och legitimiteten i försäkringssystemet.

Den låga anvisningsgraden sammanhänger med bristande incitament i målstyrningen. Vissa kontor anvisar i allmänhet inte sökande under de första 100 dagarna, utan de sökande förväntas

klara sig med självservice. Detta innebär emellertid att arbetsförmedlingen frånhänder sig ett viktigt instrument för att kontrollera att kravet på aktivt arbetssökande för att uppbära arbetslöshetsersättning är uppfyllt.

Granskningsresultaten visar på en låg benägenhet på arbetsförmedlingen att ifrågasätta ersättningsrätten för sökande som inte står till arbetsmarknadens förfogande. Detta sammanhänger framför allt med det obehag för den enskilde arbetsförmedlaren som är förknippat med rapporteringen och där hot och påtryckningar från den arbetssökande inte är helt ovanliga. Dessa förhållanden har inte förändrats på något avgörande sätt sedan de nya reglerna för arbetslöshetsförsäkringen trädde i kraft under 2001, trots att de innebar en uppmjukning av sanktionsreglerna. En uppskattning av förhållandena i de granskade arbetsförmedlingskontoren visar att endast ca 10 procent av de avböjda anvisningarna ledde till rapport om ifrågasättande av ersättningsrätten. Därtill kommer ett "mörkertal" i form av utebliven kontroll till följd av en låg anvisningsgrad respektive anvisningar som inte följs upp genom kontakter med arbetsgivarna.

I granskningen framkommer också stora variationer såväl mellan som inom kontoren när det gäller benägenheten att rapportera sökande, dvs. lämna meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt till arbetslöshetskassan. Den kontroll som den sökande "riskerar" att utsättas för är således i hög grad beroende på vilket kontor vederbörande är inskriven vid men även på vilken handläggare man tilldelats. Detta tyder på att kravet på en rättvis och enhetlig tillämpning av reglerna i detta avseende inte är uppfyllt.

Ett syfte med den nya arbetslöshetsförsäkringen och införandet av aktivitetsgarantin var att avlägsna möjligheterna till "evig" arbetslöshetsersättning genom att via deltagande i åtgärdsprogram kvalificera sig för ny ersättningsperiod. Enligt de nya reglerna bör ny ersättningsperiod utan uppfyllande av nytt arbetsvillkor ges endast ifall detta bedöms effektivare för att få ett arbete än deltagande i aktivitetsgarantin. För att förhindra utförsäkring från arbetslöshetskassan har kontoren emellertid i allt större utsträckning rekommenderat förlängd ersättningsperiod. Detta sammanhänger med att de reserverade programresurserna inte räckt till för att erbjuda de sökande som närmar sig slutet på den första ersättningsperioden plats i aktivitetsgarantin.

Granskningens utfall

Riksrevisionens granskning visar att de kontor som mer strikt kontrollerar efterlevnaden av de nya försäkringsreglerna har de bästa arbetsplaceringsresultaten. Utmärkande för dessa kontor är att de:

- snabbare än sina jämförelsekontor upprättat individuella handlingsplaner med vidgat sökområde,
- redan i det inledande skedet av inskrivningsperioden har matchat/anvisat sökande till lediga platser,
- ägnat mer tid åt företagsinriktat arbete och
- i högre utsträckning anvisat och följt upp anvisningar till lediga platser.

De har således i ett tidigt skede givit relativt mer individuell service till de sökande. Därigenom har det också blivit möjligt att på ett mer strikt sätt fullgöra arbetsförmedlingens kontrollfunktion, vilket sannolikt lett till att de arbetssökande blivit mer benägna att acceptera platserbjudanden.

Bedömningar och rekommendationer

Arbetet med matchning och anvisning tillhör arbetsförmedlingens kärnuppgifter och måste, enligt Riksrevisionen, betraktas som en central del i en aktiv arbetsmarknadspolitik. Ett effektivt anvisningsförfarande förväntas främja en hög sökaktivitet och därmed bidra till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.

Enligt Riksrevisionen bör de krav på ökad sökaktivitet som de nya reglerna om arbetslöshetsersättning ställer på de sökande även balanseras med en motsvarande ökad anvisningsaktivitet från arbetsförmedlingens sida. AMS bör därför utfärda riktlinjer till arbetsförmedlingen som betonar vikten av att kontinuerligt anvisa lediga platser även till nyinskrivna sökande. I sammanhanget bör AMS därutöver särskilt uppmärksamma arbetsförmedlingen på vikten av att utnyttja de ökade anvisningsmöjligheter som kravet på vidgat sökområde efter 100 ersättningsdagar ger.

Antalet ifrågasättanden utgör en indikator på graden av restriktivitet i arbetsförmedlingens hantering av reglerna kring arbetslöshetsersättning. En hög frekvens ifrågasättanden kan samtidigt över tid få en "fostrande" inverkan på sök beteendet så att antalet ifrågasättanden minskar, utan att kontrollen har eftersatts. Dessa förhållanden gör det därför, enligt Riksrevisionens bedömning, olämpligt att med kvantitativa mål söka styra hanteringen av ifrågasättanden.

Ett sätt att fördela det interna ansvaret och därigenom minska obehaget som handläggarna upplever vid ifrågasättanden kan enligt

Riksrevisionen vara att AMS prövar införandet av en "nämnd" vid arbetsförmedlingskontoren där alla överväganden om rapportskrivande bereds. Därefter svarar kontoret, inte den enskilde handläggaren, för meddelandet till a-kassan. En sådan ordning skulle även underlätta utvecklandet av en enhetlig praxis bland kontorets handläggare.

Riksrevisionen vill uppmärksamma riksdag och regering på den situation som uppstått till följd av "köbildning" till aktivitetsgarantin. Detta har inneburit att förlängd ersättningsperiod har tillämpats på ett sätt och i en utsträckning som inte var avsedd. För att förhindra utförsäkring från arbetslöshetskassan har kontoren i allt större utsträckning rekommenderat förlängd ersättningsperiod då de reserverade programresurserna inte räckt till för att erbjuda de sökande som närmar sig slutet på den första ersättningsperioden plats i aktivitetsgarantin. Riksrevisionens rekommendationer om en förstärkning av kontrollen, bl.a. genom ett effektivare anvisningsförfarande, bör på sikt kunna medföra en avlastning av aktivitetsgarantin så att reglerna om förlängd ersättningsperiod i högre grad kan tillämpas enligt intentionerna.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Riksrevisionsverket (RRV) genomförde en serie tematiska granskningar av aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser 1997–2001¹. Dessa visade att ett tillväxtorienterat verksamhetssätt – såsom prioritering av företagsinriktade arbetssätt, av aktivt matchningsarbete inom kontoren och av bristyrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning – hos arbetsförmedlingen leder till fler arbetsplaceringar och platstilläggningar. En av huvudsatsarna var att mer av företagsinriktat arbetssätt ökar effektiviteten i verksamheten totalt. I granskningarna framhölls att det finns risk för att utformningen av de mål som regeringen satt upp för Arbetsmarknadsverket (AMV) och den modell för resursfördelning som används inom AMV inte premierar detta arbetssätt. RRV bedömde det därför angeläget att se över utformningen av verksamhetsstyrningen så att riksdagens och regeringens uttalade tillväxtambitioner i arbetsmarknadspolitiken får adekvat genomslag i AMV:s verksamhetsmål och resursfördelning.

RRV hade inte i sina undersökningar av arbetsförmedlingskontoren explicit granskat skillnader i handläggningen och implementeringen av arbetslöshetsförsäkringen. I rapporten Strategi – Arbetsmarknad, RRV 2003:10, gjordes bedömningen att en granskning av arbetslöshetsförsäkringen borde inledas med att pröva vad arbetsförmedlingskontorens hantering av arbetslöshetsförsäkringen betyder för deras resultat i form av arbetsplaceringar.

1.2 Målen för arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen

Målet för arbetsmarknadspolitiken år 2002 uttrycks i budgetproposition² och regleringsbrev för AMV som ”en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt”. Arbetsförmedlingen arbetar utifrån ett antal verksamhetsmål som varje år fastställs av regeringen och AMS styrelse. För att uppfylla målen skall arbetsförmedlingen:

- medverka till en snabb och effektiv kontakt mellan arbetssökande och arbetsgivare med lediga platser,

¹ En sammanfattning ges i rapporten Effektivare arbetsförmedling, RRV 2001:15

² Prop. 2001/2002:1

- öka de arbetslösas kompetens vid behov,
- stödja dem som har det svårast att få ett arbete.

I arbetsförmedlingens uppgifter ingår att bidra till ökad integration och jämställdhet samt att motverka och förebygga diskriminering i arbetslivet. Arbetsmarknadspolitiken har också uppgiften att ge inkomsttrygghet under en omställningsperiod vid ofrivillig arbetslöshet. Arbetslöshetsförsäkringen bidrar till sådan inkomsttrygghet vid omställning från ett arbete till ett annat.

Riksdag och regering beslutar om det arbetsmarknadspolitiska uppdraget (målen och uppgifterna). Uppdraget är utgångspunkten för AMV:s interna verksamhetsplanering, där det preciseras genom att resurserna och verksamhetsmålen fördelas till alla nivåer i organisationen. År 2002 gällde för arbetsförmedlingskontoren fem verksamhetsmål om:

- andel arbetsgivare som fått sökande,
- andel sökande som uppger sig ha handlingsplan,
- andel personer som fått arbete efter arbetsmarknadsutbildning,
- genomsnittligt antal långtidsinskrivna,
- deltagare vid särskilda program för arbetshandikappade.

AMV består av AMS och en länsarbetsnämnd i varje län. I länsarbetsnämnderna ingår den offentliga arbetsförmedlingen. AMS är central förvaltningsmyndighet och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. AMV kan betraktas som en mål- och resultatstyrd organisation. De mål som är satta av riksdag och regering verkställs i det yttersta ledet av den lokala organisationen, dvs. av tjänstemännen på arbetsförmedlingarna. I samverkan med den centrala nivån bryts verksamhetsmålen ned till regional och lokal nivå.

För att fler arbetssökande skall komma i arbete, för att upprätthålla och öka arbetskraftsutbudet samt för att garantera att de arbetslösa som uppstår arbetslöshetsersättning uppfyller de villkor som gäller för arbetslöshetsförsäkringen pågår sedan några år tillbaka ett förnyelsearbete inom arbetsmarknadspolitiken. I två propositioner³ redovisas politikens inriktning för att förse marknaden med erforderlig arbetskraft och förhindra inflationstendenser. Insatser för att snabbt tillsätta lediga platser och motverka flaskhalsar samt insatser för de mest utsatta grupperna skall prioriteras. En väl fungerande arbetslöshetsförsäkring med skärpta krav på aktivt arbetssökande skall underlätta och stimulera omställning. Syftet anges som "att få en mer planerad och strukturerad sökprocess", inte minst för dem som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa/långtidsinskrivna vid den offentliga arbetsförmedlingen.

³ Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt, prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr 1999/2000:230 och En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring, prop. 1999/2000:139, bet. 2000/01:AU5, rskr 2000/1:102..

I augusti 2000 startade verksamheten med en aktivitetsgaranti för att motverka långtidsinskrivning vid arbetsförmedlingen. Inom ramen för aktivitetsgarantin kunde förutom särskilda platsförmedlings- och vägledningsaktiviteter i grupp, även övriga ordinarie arbetsmarknadspolitiska program komma i fråga. Olika åtgärder avlöser varandra tills deltagarna får arbete, kommer in i det ordinarie utbildningssystemet eller startar eget företag. Den tidigare "rundgången" mellan åtgärdsdeltagande och arbetslöshetsersättning skulle på så sätt förhindras.

I samband med arbetsmarknadsdagarna under hösten 2001 presenterade AMS det s.k. 5-punktsprogrammet som inledning till ett långsiktigt utvecklingsarbete, benämnt Af Sverige, som sedan dess bedrivs inom hela AMV. Målet för Af Sverige är att utveckla en statlig rikstäckande arbetsförmedling som kännetecknas av enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet. Det samlade utbudet av tjänster skall finnas tillgängligt på Internet, via den centrala Kundtjänsten och vid de lokala arbetsförmedlingarna. Arbetssökande och arbetsgivare ska bemötas på ett likartat sätt och ha tillgång till ett enhetligt utbud av tjänster var än i landet de har kontakt med arbetsförmedlingen.

Ett första styrdokument för Af Sverige presenterades i maj 2002. Styrdokumentets uppgift var att lägga fast tydliga spelregler för hur den offentliga arbetsförmedlingen ska bedrivas. Det behandlade, förutom innebörden av Af Sverige, arbetsprocessen vid arbetsförmedlingen samt mål- och resultatstyrningen. I det interna utvecklingsarbetet framhålls att de arbetssökandes egna aktiviteter spelar en avgörande roll för deras möjligheter att få arbete, att det är en viktig uppgift för förmedlingen att successivt tydliggöra den stora betydelsen som sökandes egna aktiviteter har för ett lyckat resultat, ett arbete på öppna marknaden.

1.2.1 *Mål för handläggningen av arbetslöshetsförsäkringen på arbetsförmedlingen*

I En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring⁴ framhålls att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring, som skall effektivisera sök- och matchningsprocesserna och därmed minska arbetslösheten och öka sysselsättningen.

Den arbetslöshetsförsäkring som gäller från den 5 februari 2001 har utformats efter två centrala utgångspunkter. Den första utgångspunkten är att försäkringen skall vara förenlig med arbetsmarknadspolitikens övergripande mål om "en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt". Konkret innebär detta att arbetsförmedlingen skall sträva efter att den arbetslöse fortast möjligt kommer i lämpligt arbete.

⁴ Prop. 1999/2000:139, bet. 2000/01:AU5, rskr 2000/1:102.

Den andra utgångspunkten är att försäkringen skall förstärka välfärden och rättvisan i samhället genom att ge en solidariskt finansierad inkomstrygghet för den som blir arbetslös. Konkret innebär detta att en arbetslös, som är arbetsför och anmäld vid arbetsförmedlingen, skall ges ekonomiska möjligheter att söka nytt arbete under en rimlig tid. Av den arbetslöse krävs ett aktivt arbetssökande och beredskap att anta erbjudet lämpligt arbete.

Målsättningen för AMV vad gäller arbetslöshetsförsäkringen är en likformig och rättssäker tillämpning av reglerna för arbetslöshetsersättning. Principen skall vara "lika för alla i samma situation". De krav som ställs på den arbetssökande skall framgå av den individuella handlingsplan som skall upprättas senast tre månader från det den arbetssökande anmälde sig på arbetsförmedlingen.

De nya arbetslöshetsförsäkringsreglerna ger rätt till ersättning under längst 300 ersättningsdagar i varje ny ersättningsperiod. De första 100 dagarna kan ett förhöjt ersättningsbelopp i förhållande till resten av ersättningsperioden utgå. Om den sökande när ersättningsperioden löpt ut inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor kan ersättningsperioden förlängas med längst 300 nya ersättningsdagar såvida det bedöms att den sökande sannolikt får arbete inom kort. I annat fall aktualiseras deltagande i aktivitetsgarantin.

1.3 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att identifiera hinder för arbetsförmedlingen att effektivt hantera arbetslöshetsförsäkringen. Som mått på effektiviteten har använts arbetsförmedlingens resultat vad gäller arbetsplacering på öppna marknaden. Syftet har även varit att komplettera de tidigare tematiska granskningarna från Riksrevisionsverket om effektiviteten i arbetsförmedlingen genom att pröva hypotesen om att en restriktiv hantering av arbetslöshetsförsäkringen bidrar till högre arbetsplaceringsgrad.

Granskningens huvudfrågor har formulerats som:

- Hur följer arbetsförmedlingen reglerna för hanteringen av arbetslöshetsförsäkringen?
- Vilka hinder finns för bättre regelefterlevnad?
- Vilka konsekvenser får brister i regelefterlevnaden för effektiviteten?

Enligt en pilotstudie⁵, som baserades på verksamhetsstatistik och intervjuer vid tre arbetsförmedlingskontor i Stockholmsområdet hösten 2002, kunde det antas föreligga skillnader mellan olika kontor avseende såväl tolkningen av försäkringsvillkor och verkställighetsföreskrifter som den praktiska tillämpningen av dessa och därmed de krav, den kontroll och de sanktioner som läggs på dem som söker eller uppstår arbetslöshets-

⁵ RRV, Arbetsplan 2003-04-02

sättning. Pilotstudien indikerade att kontor som karaktäriseras av hög grad av restriktivitet i sin handläggning av ersättningsärenden – vilket bl.a. tog sig uttryck i ett högt antal meddelanden om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning – kan förväntas uppvisa bättre arbetsplaceringsresultat. En annan hypotes var att det föreligger skillnader i anvisningsgrad och att kontor med hög anvisningsgrad, vilket i sig är en förutsättning för att ifrågasätta ersättningsrätten, är mer restriktiva i försäkringsärenden.

1.4 Genomförande och datainsamling

1.4.1 Undersökningsdesign

Granskningen av skillnader i handläggningen av ersättningsärenden har utgått från lokala arbetsmarknader. Skillnader i förekomsten av jobberbjudanden mellan olika kontor, i detta fall särskilt skillnader i anvisningar till lediga platser, kan antas leda till skillnader i arbetsplaceringar på öppna marknaden. För att kunna testa denna hypotes och återknyta till tidigare revisionsresultat har samma undersökningsdesign valts som vid tre av de tidigare temagranskningarna: ”parvisa kontorsjämförelser under matchad kontroll”. Detta innebär jämförelser av kontor med så många likartade externa förutsättningar som möjligt vad avser förhållandena på den lokala arbetsmarknaden och personalresurser i förhållande till arbetsmarknadsläget. Konstaterade skillnader i arbetsplaceringsresultat vid jämförelse mellan de två kontoren i ett par bör därmed avspegla skillnader i kontorens hantering av bl.a. arbetslöshetsförsäkringen under en bestämd tidsperiod.

Föreliggande granskning baseras på jämförelser inom och mellan kontorspar där de två kontoren i respektive par tillhör samma förvävsregion enligt de klusteranalyser av lokala arbetsmarknader som utförts av SCB och/eller Nutek⁶. I klusteranalyserna har de lokala arbetsmarknaderna sorterats efter/kontrollerats för fem externa arbetsmarknadsvariabler: företagsstruktur, näringsgrensstruktur, utbildningsstruktur, den lokala arbetsmarknadens areal och befolkningsunderlag. De lokala arbetsmarknader som sorterats in i samma kluster kännetecknas då av likartade karakteristika och problem. Till detta har i granskningen kontrollerats för antal sökande per årsarbetskraft handläggare och sökande per ledig plats vid arbetsförmedlingskontoren på de lokala arbetsmarknaderna.

Som alternativ till att undersöka samtliga ca 325 förmedlingskontor eller ett slumpmässigt urval väljs här att arbeta med ett ”strategiskt urval”, som

⁶ I korthet innebär klusteranalys att ett datamaterial delas in i grupper (i detta fall sorteras de lokala arbetsmarknaderna i förvävsregioner) så att objekt som är likartade varandra hamnar i samma grupp och objekt som är olikartade varandra hamnar i skilda grupper.

syftar till att representera större delen av den svenska arbetsmarknaden. Urvalet av kontorspar har skett i tre steg. Utgångspunkten var att:

- finna kontor som är så lika varandra som möjligt via SCB:s och Nuteks klusteranalyser och från uppgifter ur AMV:s longitudinella databas (den så kallade Händeldatabasen) över sökanden och platser
- bland jämförbara kontor finna par i vilka de två kontoren skiljer sig markant vad avser arbetsplaceringsgrad enligt en måluppfyllelseanalys baserad på uppgifter ur "Händel"
- genomföra en urvalsanalys för att fastslå ett strategiskt urval som gör det möjligt att jämföra kontorspar i vilka de två kontoren uppvisar tydliga skillnader i arbetsplaceringsgrad och som referens/kontroll ett par där de två kontoren inte uppvisar någon skillnad i arbetsplaceringsgrad.

1.4.2 Måluppfyllelse- och urvalsanalys

Från ett 30-tal arbetsförmedlingskontor sammanställdes "tvillingpar", dvs. tio par av inbördes likartade kontor för en måluppfyllelseanalys⁷. Måluppfyllelseanalysen avser arbetssökande år 2002 och arbetsmarknadsutfallet fram till den 15 januari 2003. För de tio paren arbetsförmedlingskontor inhämtades uppgifter från Arbetsmarknadsverket (ur "Händel") om antal inskrivna arbetssökande någon gång under 2002 (sökandekategori 11–13)⁸ och därav de som placerats i arbete på öppna marknaden (avaktualiseringsorsak 1–3)⁹ fram till den 15 januari 2003. Ett kontor som uppvisar klart bättre arbetsplaceringsresultat i förhållande till sitt jämförelsekontor bedöms i granskningen som effektivare när det gäller att bidra till uppnåendet av arbetsmarknadspolitikens övergripande mål om "en väl fungerande arbetsmarknad med full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt".¹⁰

Urvalsanalysen ledde fram till ett strategiskt urval av sju kontor som kunde grupperas i fyra kontorspar representerande storstadskommuner (Stockholmsområdet som är landets största lokala arbetsmarknad), industrikommuner (Sydsverige) och ytstora glesbygdskommuner (Norrland) i landet. De två i varje par ingående kontoren/lokala arbetsmarknaderna är så likartade varandra som möjligt med avseende på upp till sju externa förklaringsvariabler. Som framgår av tabell 1 kan en tydlig resultatskillnad i måluppfyllelse (arbetsplaceringsgrad) uppmätas i tre av kontorsparen. Mellan

⁷ Urvalsförfarandet till måluppfyllelseanalysen har skett på samma vis som i RRV:s tidigare temagranskningar.

⁸ Sökande klar för omedelbar placering, sökande i väntan på utredning respektive åtgärd.

⁹ På grund av att de erhållit arbete tills vidare, fått tidsbegränsad anställning eller fått fortsatt anställning hos samma arbetsgivare.

¹⁰ Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 13, bet. 2001/02:AU1, rskr. 2001/02:15.

kontoren i det fjärde paret föreligger inte någon skillnad i resultatutfall, varför detta kontorspar fungerar som referens/kontrollpar i analysen.

För att kontrollera om en tänkbar förklaring till resultatutfallen skulle kunna vara skillnader i antalet sökande per ledig plats respektive antalet sökande per årsarbetskraft handläggare vid kontoren hade uppgifter härom inhämtats. Som framgår av tabell 1 föreligger inte några avsevärda skillnader härvidlag inom respektive kontorspar. Det kan vidare inte konstateras någon tydlig samvariation mellan dessa två variabler och resultatutfallet i de fyra parvisa jämförelserna. Således bör skillnader i det interna verksamhets sättet vara avgörande som förklaring till skillnaderna i arbetsplaceringsgrad mellan kontoren inom respektive par. Vilka sådana skillnader i handläggningen av arbetslöshetsersättningen som tycks ha avgörande betydelse studeras i en implementeringsanalys.

Tabell 1. Arbetsplaceringsgrad vid arbetsförmedlingskontor med likartade externa arbetsmarknadsförhållanden, samt antal sökande per ledig plats och sökande per handläggare inom respektive par, år 2002:

Kontorstyp		Utfall: Arbetsplac.- grad %	Sökande per ledig plats	Sökande per handläggare
Storstad	A1	42	1,1	172
	B1	29	1,1	184
Storstad	A2	34	1,9	204
	B1	29	1,1	184
Industrikommun	A3	39	1,1	177
	B3	26	1,9	158
Glesbygd	A4	29	2,5	107
	B4	27	4,2	137

1.4.3 *Datainsamling om förklarande variabler*

Implementeringsanalysen avser betydelsen av skillnader i kontorsinterna verksamhets sätt för arbetsplaceringsgraden. För att kunna ge en bild av skillnader i handläggningen av arbetslöshetsförsäkringen har undersökts

- graden av ifrågasättanden av ersättningsrätt till arbetslöshetsersättning,
- graden av platsanvisningar och uppföljningar,
- förekomsten av förlängd ersättningsperiod och
- kontorens organisering av arbetssökandet under ersättningsperioden.

Vidare har återknutits till tidigare resultat om betydelsen av skillnader i företagsinriktat arbets sätt. Sammantaget syftar datainsamlingen till att kunna genomföra en analys av hur de interna förklaringsvariablerna skiljer sig åt i varje par i det strategiska urvalet av kontorspar.

- Från AMV:s verksamhetsstatistik har tagits fram kontorsuppgifter om
- antal meddelanden om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning,

- antal inskrivna arbetssökande som fått minst en platsanvisning,
- totala antalet anvisningar till lediga platser och
- antal beslut om förlängd ersättningsperiod under år 2002.

I syfte att komplettera granskningen av skillnader i handläggningen av arbetslöshetsersättningen har en enkätundersökning till handläggarna om kontorets verksamhetssätt 2002 genomförts. Frågeformuläret ställdes till de handläggare som arbetade vid de fyra kontorsparen under detta år. Frågorna avsåg arbetet med arbetssökande och deras handlingsplaner, kontrollförfarandet genom vidtagen åtgärd vid uteblivet besök (avanmälan och därefter avaktualisering), och genom anvisningar och uppföljning av anvisningar samt genom rapport om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning. Svarsfrekvensen för de olika kontoren varierade mellan 100 och 80 procent med ett genomsnitt på 87 procent. Enkätfrågorna gav också underlag att återknyta till tidigare resultat genom en uppskattning av den tid som under en normalvecka används för olika komponenter i kontorens företagsinriktade arbete.

Resultaten av enkäterna har förutom i analysyfte sammanställts som underlag för kontorsintervjuer. Dessa intervjuer genomfördes hösten 2003 och omfattade en platsförmedlare, en vägledare och kontorschefen vid varje urvalskontor i syfte att validera enkätresultaten och testa hypoteser kring betydelsen av olikheter i verksamhetssätt och hinder för ett effektivt handhavande av arbetslöshetsförsäkringen.

1.4.4 *Undersökningens avgränsning*

Undersökningen kan betraktas som en fall kontrollstudie baserad på ett strategiskt urval av arbetsförmedlingskontor. De tre urvalskontoren i Stockholmsområdet (A1, A2 och B1) representerar Sveriges största lokala arbetsmarknad, de två industrikommunkontoren (A3, B3) och de två glesbygdskontoren (A4, B4) representerar industrikommunerna i Syd- och Mellansverige respektive de ytstora kommunerna i Norrland. Undersökningen avgränsas främst av att de medelstora residensstäderna inte ingår. Denna avgränsning har främst skett utifrån knappa resurser för de tidskrävande intervjuer som ingår i en implementeringsstudie.

2 Efterlevnaden av regler kring arbetslöshetsförsäkringen

I detta kapitel belyses hinder för en strikt handläggning av arbetslöshetsförsäkringen som framkommit vid Riksrevisionens enkätundersökning och intervjuer vid arbetsförmedlingskontoren. De påtalade problemen avser organiseringen av arbetssökande vid förmedlingen och förmedlingens kontrollfunktion. En varierande tillämpning av försäkringens regler på arbetsförmedlingskontoren, dvs. skillnader i hur strikt man är i sin övervakande och kontrollerande roll av ett aktivt arbetssökande, är otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Den motverkar även målen om en väl fungerande arbetsmarknad, full sysselsättning och god ekonomisk tillväxt. Olika uppfattningar och tolkningar hos personalen vid arbetsförmedlingen om vad som utgör lämpligt arbete och krav på pendling, när en avanmälan eller avaktualisering skall göras, eller när ett meddelande till arbetslöshetskassorna om ifrågasatt ersättningsrätt skall lämnas påverkar politikens arbetsmarknadsutfall.

2.1 Regler för handläggningen av ersättningsärenden

Arbetslöshetskassorna är försäkringsgivare, myndighetsutövare, regeltillämpare och utbetalare av arbetslöshetsersättning. Arbetsförmedlingens uppgift i sammanhanget är att pröva arbetsviljan genom att anvisa ledig plats och följa upp anvisningar av lämpligt arbete/åtgärd och därmed förse kassorna med underlag för beslut i försäkringsärenden.

Arbetslöshetsförsäkringen administreras av arbetslöshetskassorna i enlighet med lagen 1997:239 om arbetslöshetskassor (LAK). Deras uppgift är att fatta beslut om och lämna ersättning vid arbetslöshet till personer som uppfyller villkoren för detta. Reglerna om rätt till arbetslöshetsersättning ges i lagen 1997:238 om arbetslöshetsförsäkring (ALF). Vid sidan om dessa två författningar och förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten har AMS utfärdat tillämpningsföreskrifter till arbetslöshetsförsäkringen: AMSFS 1997:13 om arbetslöshetsförsäkring och AMSFS 2001:10 om lämpligt arbete.

Vidare har utfärdats föreskrifter för länsarbetsnämnderna om arbetssökande hos arbetsförmedlingen respektive om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet och om individuella handlingsplaner. För arbetsförmedlingens service i samband med handläggning av arbetslöshetsförsäkringsärenden gällde i korthet under 2002:

Inskrivning av arbetsökande vid en arbetsförmedling är frivillig utom för personer som får arbetslöshetsersättning eller som vill få sin ersättningsrätt prövad. Inskrivning är obligatorisk även för deltagande i någon form av arbetsmarknadspolitiskt program.

En *individuell handlingsplan* skall tydliggöra förutsättningarna för den sökandes möjligheter på arbetsmarknaden vad gäller t.ex. utbildning och yrkesvana, kompetens och kvalifikationer, medicinska förutsättningar för att ta arbete av olika slag och möjliga geografiska sökområden. Planen, som förutsätts ge vägledning till vad som är att betrakta som lämpligt arbete i det enskilda fallet, skall i samråd med den enskilde upprättas senast inom tre månader från det den arbetslöse anmält sig vid arbetsförmedlingen. Sökande som uppbär arbetslöshetsersättning skall vara aktivt arbetsökande, men kan under de första 100 dagarna i en ersättningsperiod begränsa sitt arbetsökande till lämpliga arbeten inom sitt yrke och platser inom normalt pendlingsavstånd. Även under denna period skall den enskilde vara aktivt arbetsökande. Arbetsförmedlingen skall därefter tillsammans med den sökande revidera handlingsplanen genom att *vidga sökområdet både yrkesmässigt och geografiskt* utifrån de förutsättningar som råder på arbetsmarknaden och för den arbetsökande ("vidgat sökområde efter 100 dagar"). Vid revideringen av handlingsplanen skall rimlig hänsyn tas till sökandes personliga förhållanden som ålder, hälsa och lokal bundenhet på grund av familjeskäl.

Avaktualisering av sökande skall ske då personen inte önskar ytterligare service från förmedlingen eller då den sökande avanmälts på grund av uteblivet besök och därefter inte hört av sig till arbetsförmedlingen inom en vecka. *Avanmälan* skall omedelbart ske om den sökande inte finner sig på avtalad tid (och inte anmält förhinder). Ett exemplar av avanmälan går till den sökande respektive till arbetslöshetskassan. Av avanmälan framgår att den sökande skall besöka förmedlingen om vederbörande fortfarande gör anspråk på arbetslöshetsersättning. Avanmälan har således med arbetslöshetsförsäkringens krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande att göra, dvs. bland annat kravet på att acceptera anvisat lämpligt ledigt arbete.

Anvisningsförfarandet måste uppfylla vissa formella krav, såsom att det rör sig om en faktisk anvisning och inte något allmänt platsförslag samt att tillräckligt med uppgifter ges för att den sökande skall kunna ta ställning till erbjudandet om arbete eller åtgärd. Den anvisade bör i samband med anvisning kallas till ett personligt samtal. Om det inte är möjligt, eller av särskilda skäl inte kan anses nödvändigt, kan anvisning ske per telefon. Anvisning till stadigvarande arbete utanför sökandes naturliga arbetsområde eller utanför hans ordinarie yrke skall inte ske per telefon, om inte arbetet tidigare ingående diskuterats med den sökande. Anvisning kan även ske per brev. Sökandes underlåtenhet att ta kontakt med arbetsgivaren (förmedlingen skall följa upp anvisningar genom den sökande eller genom arbetsgivaren), hos vilken han

anvisats plats, eller förmedlingen, betraktas som ett *avvisande* av anvisningen.

Meddelande om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning skall lämnas till arbetslöshetskassan och AMS då den sökande avvisat en anvisning till lämpligt arbete, lämnat förmedlingen eller på annat sätt hindrat förmedlaren från att ge en fullständig anvisning till lämpligt arbete eller arbetsmarknadspolitiskt program. Sökande skall alltid underrättas innan meddelande lämnas. Den som avvisat lämpligt erbjudet arbete kan av sin a-kassa avstängas från arbetslöshetsersättning eller få sin dagersättning nedsatt. Vid nedsättning av ersättning gäller en dagpenning nedsatt med 25 procent under 40 ersättningsdagar vid första förseelsen och med 50 procent under 40 nya ersättningsdagar vid en andra förseelse. Vid tredje tillfället inom samma ersättningsperiod upphör ersättningsrätten.

Ersättningsperioden för arbetslösa med kassaersättning är enhetligt längst 300 ersättningsdagar för alla oavsett ålder. Vuxna sökande som närmar sig slutet på sina 300 ersättningsdagar skall normalt erbjudas *deltagande i aktivitetsgarantin*. Om den sökande bedöms ha stor möjlighet att snart lösa sitt arbetsmarknadsproblem finns möjlighet till *förlängd ersättningsperiod* om längst 300 ersättningsdagar utan att ett nytt arbetsvillkor om reguljärt arbete uppfyllts. I de fall där arbetsförmedlingen bedömer att den arbetssökande inte skall placeras i aktivitetsgarantin kan arbetsförmedlingen rekommendera 300 nya ersättningsdagar. Beslut i ärendet fattas av arbetslöshetskassan. De sökande som är eller riskerar bli långtidsinskrivna (inskrivna vid arbetsförmedlingen längre än två år) måste senast efter 27 månader (dvs. efter två ersättningsperioder på vardera 300 ersättningsdagar) erbjudas heltidsaktivitet inom ramen för aktivitetsgarantin. Detsamma gäller dem som deltidsarbetar och önskar ytterligare arbetstid.

2.2 Organisering av arbetssökande på arbetsförmedlingen

De nya a-kassereglerna och det stegvisa förändringsarbetet inom AMV hade i varierande utsträckning påverkat kontorens organisering under 2002 och därmed handläggningen av ersättningsärenden. Samtliga sju arbetsförmedlingskontor i Riksrevisionens undersökning hade under 2002 börjat anpassa sin organisationsstruktur till en modell inom ramen för Af Sverige. Handläggningen av arbetssökande kan ses som grovt uppdelad efter tre processdelar med koppling till regler i arbetslöshetsförsäkringen: de första 100 dagarna efter inskrivning, de följande 200 dagarna och slutligen efter 300 dagar (aktivitetsgarantin eller förlängd ersättningsperiod).

2.2.1 *Inskrivningsperiodens första 300 dagar*

Regler och hållpunkter i arbetslöshetsförsäkringen har påverkat kontorens handläggningsprocesser. Handläggningen kännetecknades av ett slags logistisk hantering av sökandeströmmen över tid med utgångspunkt i försäkringsreglerna. Handläggarna menade att en tillämpning av denna ordning sannolikt haft genomslag på efterlevnaden av försäkringsreglerna. I några kontor framhålls att det samtidigt har bundit upp kontorets resurser och minskat utrymmet för flexibilitet och ett företagsinriktat arbetssätt. En av kontorscheferna uttryckte det som: "Af Sverige har inneburit en likriktning; alla skall göra lika, vilket begränsar utrymmet för egna sätt att nå målen, såsom genom företagsinriktat arbete med individualiserad arbetsgivarservice". Två av de tre storstadskontoren försöker under 2003 rätta till den (ofrivilliga) nedgången i sitt företagsinriktade arbete, som man anser följt av de nya styrsignalerna kopplade till Af Sverige, genom att formulera operativa mål om företagsbesök och prognosbesök hos de lokala företagen. Man anser således att positiva effekter av en striktare handläggningsprocess på sikt riskerar att undermineras av förlorade marknadsandelar, dvs. av en sjunkande andel av det totala antalet lediga platser den offentliga arbetsförmedlingen får kännedom om.

Enligt intervjuerna låter kontoren i varierande utsträckning de sökande klara sig med självservice de första 100 dagarna. De kontor som i högre grad tillämpar denna princip ägnar sig i mindre grad åt en individanpassad planering och uppföljning i detta inledande skede. Konsekvensen blir eftersatt kontroll av arbetsvilligheten och ökad risk för inaktuella handlingsplaner. Brister i handlingsplaner försvårar matchning och anvisning, och leder till lägre anvisnings- och arbetsplaceringsgrad och ett stort tryck på de arbetslag som därefter tar över med individualiserad service. En tidig individualiserad service i samband med upprättandet av handlingsplan och kontinuerlig revidering av densamma förefaller, enligt granskningen, avgörande för ett tydligt förhållningssätt gentemot den arbetssökande och för att kunna ge denne korrekta anvisningar.

2.2.2 *Förlängd ersättningsperiod*

Enligt de nya reglerna för arbetslöshetsförsäkringen är ersättningsperioden enhetligt längst 300 dagar för alla försäkrade oavsett ålder. En möjlighet till förlängd ersättningsperiod om längst 300 ersättningsdagar utan uppfyllande av ett nytt arbetsvillkor finns. Förmedlingen kan rekommendera en ny ersättningsperiod om det bedöms att den sökande har goda chanser att snart få reguljärt arbete och därför ännu inte behöver komma i åtnjutande av de intensifierade insatserna i aktivitetsgarantin. Genom erbjudande om delta-

gande i aktivitetsgarantin eller medgivande av en ny ersättningsperiod försöker man undvika utförsäkring från arbetslöshetskassan.

Antalet beslut/rekommendationer om en ny ersättningsperiod i stället för placering i aktivitetsgarantin uppgavs ha ökat i urvalskontoren under 2002 och varierade mellan 1–2,5 per årsarbetskraft handläggare med undantag för ett av kontoren i glesbygdsparet, som uppvisade 14 beslut per handläggare. Enligt AMV:s verksamhetsstatistik¹¹ ökade antalet beslut om förlängd ersättningsperiod i hela riket med 60 procent, från 13 077 till 20 929, under det senaste året (hösten 2002–hösten 2003).

Vid kontorsintervjuerna kunde konstateras skillnader i regeltillämpningen för att rekommendera ny ersättningsperiod och i handläggningen av de sökande som fått ny ersättningsperiod. Vid storstadskontoren och kontoren i industrikommunerna uppgavs att bristen på resurser för aktivitetsgarantin haft avgörande betydelse för utvecklingen av nya ersättningsperioder, särskilt under 2003. Vid glesbygdskontoret med högsta antalet beslut om ny ersättningsperiod tycktes förklaringen dessutom vara att sådana ärenden under 2002 delegerats från kontorschefsnivå till handläggarnivå.

Även om det föreligger skillnader mellan kontoren i handläggningen efter 300 ersättningsdagar är, enligt kontorsintervjuerna, ett gemensamt drag hos handläggarna att de befarar att det framöver främst blir sökande som befinner sig i slutet av en redan förlängd ersättningsperiod som placeras i aktivitetsgarantin. För att förhindra utförsäkring från arbetslöshetskassan har kontoren således i allt större utsträckning rekommenderat förlängd ersättningsperiod då de reserverade programresurserna inte räcker till för att erbjuda de sökande som närmar sig slutet på den första ersättningsperioden plats i aktivitetsgarantin.

Vid ett av storstadskontoren framkom att man gav de sökande med förlängd ersättningsperiod identisk behandling/åtgärdsinsatser som de som placerats i aktivitetsgarantin. Detta innebär i praktiken att kassaersättning används som programresurs i aktivitetsgarantin. Ett sådant förfarande leder till en underskattning av antalet personer i aktivitetsgarantin och kostnaderna för dessa.

De intervjuade handläggarna menade i allmänhet att de nya reglerna för arbetslöshetsförsäkringen hade förtydligat arbetsförmedlingens uppdrag, och gjort det lättare att kontrollera ersättningsfallen. Även kontorscheferna ansåg att de nya reglerna från 2001 underlättat myndighetsutövningen.

¹¹ AMS: Särskild återrapportering till regeringen 6/10 2003.

2.3 Arbetsförmedlingens kontrollfunktion

Det är arbetsförmedlingens uppgift att kontrollera att de sökande som upp-
bär arbetslöshetsersättning står till arbetsmarknadens förfogande, dvs. att
grundvillkoren för att få arbetslöshetsersättning är uppfyllda. Ett viktigt
instrument för att kunna fullgöra denna kontrollfunktion är att anvisa
lämpliga lediga platser och följa upp om anvisad plats har sökts.

2.3.1 Anvisningsgrad

Anvisningsgraden varierar kraftigt mellan undersökningskontoren. Detsam-
ma gäller för uppföljningsgraden. I vissa kontor fick de sökande i hög grad
klara sig själva de 100 första dagarna innan de blev föremål för anvisning
från arbetsförmedlingens sida. Konsekvensen av detta blir att arbetsförmed-
lingens möjligheter, och lagstadgade uppgift, att kontrollera de sökandes
arbetsvillighet i detta fall regelmässigt beskärs de hundra första dagarna.

Som främsta skäl för att inte ägna mer tid åt matchning och anvisning av
lediga platser anges att det saknas direkta incitament¹² i målstyrningen. Det
finns för närvarande inga föreskrifter eller metoanvisningar som visar när
en arbetsförmedlare skall göra anvisning till ledig plats (eller hur den skall
följas upp). De kontor som inte anvisar sökande under de första 100 dagar-
na – utan de sökande själva förväntas klara sig med självservice – motiverar
detta med påbudna arbetsmarknadspolitiska prioriteringar av de långtidsar-
betslösa och långtidsinskrivna.

Ett problem vid matchning och anvisning, som vidare framkommit vid
intervjuerna, är att den registerbaserade informationen – särskilt meritför-
teckningarna – ofta är bristfällig. Detta beror i sin tur på att den sökande vid
självinskrivningen i flera fall inte har tillräckligt underlag för att kunna regi-
strera sina meriter. I avvaktan på att arbetsförmedlingen upptäcker och
kompletterar dessa brister kan det således vara svårt att matcha effektivt.
Vid kontor som i ett tidigt skede upprättar en komplett handlingsplan är
problemet av mindre betydelse.

2.3.2 Uppföljningsgrad

Uppföljningen av anvisningar, särskilt genom kontakter med arbetsgivarna,
är viktigt ur kontrollsynpunkt. Inte sällan kan det emellertid vara svårt för ar-
betsgivaren att i efterhand kunna besvara frågor om vilka som sökt en viss
plats, särskilt om flera anvisningar gjorts till samma plats. Av betydelse för
arbetsförmedlingens uppföljningsmöjligheter är den allmänna relationen
till arbetsgivarna, bl.a. i vilken mån arbetsförmedlingen inom ramen för sina

¹² En indirekt koppling finns till verksamhetsmål 1, "Arbetsgivare som anmäler lediga platser till
arbetsförmedlingen skall få tillräckligt med sökande för att kunna anställa i rimlig tid".
Måluppfyllelsen mäts genom stickprov.

företagsinriktade insatser förmår tillhandahålla en i arbetsgivarens ögon professionell service. Så är t.ex. selektiva anvisningar inom ramen för specifika rekryteringsuppdrag i regel lätta att följa upp.

Arbetsförmedlingens skyldighet att till a-kassan (och AMS) rapportera sökande som inte står till arbetsmarknadens förfogande förutsätter således i hög grad – jämte andra sätt att kontrollera arbetsvilligheten – en arbetsförmedlande verksamhet där lämpligt arbete regelmässigt anvisas till sökande som uppbär arbetslöshetsersättning. Möjligheterna att anvisa sökande ökar med graden av utvidgning av sökområdet. Senast 100 dagar efter inskrivningstillfället är den sökande skyldig att utvidga sitt sökområdet både yrkesmässigt och geografiskt utifrån de förutsättningar som råder på arbetsmarknaden och för den sökande. Det utvidgade sökområdet fastställs i den reviderade handlingsplanen. Från vissa kontor uppges att det i praktiken är svårt att vidga sökområdet yrkesmässigt då de flesta yrken kräver yrkesutbildning och behörighet medan andra menade att det ofta finns goda möjligheter till yrkesmässig utvidgning. När det gäller den geografiska utvidgningen uppgavs man i glesbygdskontoren ta större social hänsyn vid anvisningar som skulle innebära flyttning än i andra delar av landet.

2.3.3 *Ifrågasättanden*

Liksom när det gäller anvisnings- och uppföljningsgraden uppvisade även antalet rapporter om ifrågasättanden stora variationer mellan kontoren i Riksrevisionens urval (se kapitel 3). Samtliga kontor bedömde att rapporteringen klart understeg vad som kunde motiveras av formella skäl men där arbetsförmedlaren av olika skäl (tidsbrist, obehag inför uppgiften etc.) föredrog att inte vidta någon åtgärd. Därtill var en vanlig uppfattning att det finns ett stort ”mörkertal”, dvs. om mer kontrollresurser, såsom flera anvisningar och uppföljningar av anvisningarna, hade satts in skulle sannolikt betydligt fler sökande ha visat sig inte stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed bort bli föremål för ifrågasättande av ersättningsrätten.

Enkätuppgifterna från urvalskontoren avseende 2002 om uppskattat antal avböjda anvisningar till ledig plats (exklusive ”felaktiga” anvisningar, dvs. sådana som t.ex. bygger på felaktiga uppgifter om sökandens kompetens etc.) och antalet rapporter om ifrågasatt ersättningsrätt indikerar att en så liten andel som *högst 10 procent* av de avböjda anvisningarna rapporterades. Underlaget för beräkningen bygger på arbetsförmedlarnas – 80 arbetsförmedlare med ca 1000 avböjda anvisningar – egna uppskattningar (i efterhand) av verksamheten under 2002 varför resultatet måste tolkas försiktigt. Resultatet speglar emellertid samtidigt det allmänna intrycket från intervjuer på arbetsförmedlingarna, nämligen att en klart övervägande del av alla fall där det finns tydliga indikationer på att sökande inte står till arbetsmarknadens förfogande inte rapporteras för prövning och beslut av a-kassan.

Enligt AMS verksamhetsstatistik var antalet ifrågasättanden av rätten till arbetslöshetsersättning som under 2002 granskades av a-kassorna 3 643 i hela riket (en ökning med 32 procent sedan år 2000 – men samtidigt en betydligt lägre nivå än vid slutet av 1980-talet då antalet ifrågasättanden uppgick till ca. 4 600). Av dessa fattade a-kassan beslut i 66 procent av fallen om nedsättning eller upphörande av ersättningen (en minskning från 69 procent år 2000). I 26 procent av fallen lämnades ärendet utan åtgärd bl.a. till följd av att arbetsförmedlingen felaktigt ifrågasatt personer som inte uppstår ersättning. I 8 procent av ärendena gjorde a-kassan en annan bedömning än arbetsförmedlingen och tillerkände den sökande ersättningsrätten (en minskning från 15 procent sedan 2000).

De nya reglerna om arbetslöshetsersättning som trädde i kraft 2001 syftade bl.a. till att tydliggöra vilka villkor som gäller för försäkringen. De nya, och jämfört med tidigare, mildare sanktionsreglerna (gradvis nedsättning av ersättningen) förutsattes även kunna utgöra ett stöd för arbetsförmedlarna i ambitionen att få till stånd en mer strikt och enhetlig tillämpning av reglerna. Ett ifrågasättande skulle inte som tidigare behöva innebära en total inskränkning i den arbetslöses försörjningsmöjligheter, förutsatt att a-kassan beslutade i enlighet med arbetsförmedlingens förslag. Även om de intervjuade arbetsförmedlarna i huvudsak har varit positiva till regelförändringarna, som man menar har tydliggjort villkoren för de försäkrade, uppges de dock inte i grunden ha förändrat förutsättningarna för arbetsförmedlarens benägenhet att ifrågasätta ersättningsrätten när reglerna så stipulerar.

Enligt arbetsförmedlingen uppfattas de nya sanktionsvillkoren, från de arbets sökandes sida, som en skärpning av reglerna, trots att det motsatta förhållandet gäller. Detta kan sannolikt förklaras av att reglerna idag kommuniceras mer från arbetsförmedlaren till den sökande i olika sammanhang, bland annat i samband med upprättandet och återkommande revideringar av den individuella handlingsplanen.

Den låga benägenheten att från arbetsförmedlarens sida tillgripa sanktionsinstrumentet sammanhänger med flera faktorer. Uppgiften att erbjuda arbetsförmedlingens service till den sökande bygger på att förtroendefulla relationer skapas mellan arbetsförmedlare och arbetssökande. Sådana relationer tenderar givetvis att fördjupas med tiden, vilket innebär att långtidsarbetslösa/långtidsinskrivna ofta får ett starkare beroendeförhållande till arbetsförmedlaren. I en sådan situation kan det vara svårt för arbetsförmedlaren att behöva rapportera en sökande som dessutom redan befinner sig i ett utsatt läge. Det förekommer även att den sökande framställer hot riktade mot arbetsförmedlare som ifrågasätter rätt till ersättning. Påtryckningar på handläggaren förekommer också från den ifrågasatte sökandes anhöriga liksom från fackliga företrädare.

En annan faktor som verkar återhållande på rapporteringsbenägenheten är uppfattningen från arbetsförmedlingen att olika a-kassor inte sällan har olika bedömningsgrunder för sina beslut (t.ex. vad gäller graden av nedsättning av ersättningen). A-kassorna uppges därtill i viss utsträckning fortfarande blanda samman rollerna som myndighetsutövande tjänstemän och fackliga företrädare.

Som ytterligare orsak till den förhållandevis låga nivån på antalet ifrågasättanden anges bristande incitament. I valet mellan ett ganska svårt beslut att ifrågasätta ersättningsrätten för en sökande och att i stället överse med regelbrottet och ägna tiden till aktiviteter som direkt ger utslag i verksamhetsmål och operativa mål väljer man inte sällan det sistnämnda.

En oklarhet i hanteringen av ifrågasättanden gäller vem som har ansvaret för att skriva rapport när en anvisning görs från ett annat kontor än det där den sökande är inskriven – kontoret som gjort anvisningen eller kontoret där den sökande är inskriven.

Sammanfattningsvis upplevs fortfarande ofta obehaget i samband med ifrågasättanden från arbetsförmedlarens sida lika stort som tidigare. Den volymökning (från en förhållandevis låg nivå) av antalet ifrågasättanden som trots allt har skett sedan de nya reglerna infördes kan sannolikt främst tillskrivas den uppmärksamhet som instrumentet har fått i samband med introduktion av och information om de nya reglerna men även en mer konsekvent kommunikering av dessa regler med de arbets sökande.

2.4 Sammanfattning

Platsanvisningarna är en viktig utgångspunkt för att kunna kontrollera arbetsvilligheten hos sökande som uppstår arbetslöshetsersättning. Granskningen pekar dock på hinder i möjligheterna att anvisa platser och följa upp dessa. Det saknas direkta incitament för arbetsförmedlingen att med systematik och regelmässighet ägna dessa uppgifter tillräcklig kraft.

Riktlinjerna i Af Sverige, som bl.a. är ägnade att effektivisera handläggningen med utgångspunkt i arbetslöshetsförsäkringens regler, riskerar emellertid samtidigt att minska utrymmet för kontorens egna, lokalt anpassade metoder för att genomföra det arbetsmarknadspolitiska uppdraget.

Även när arbetsförmedlingen bedömer att en sökande inte står till arbetsmarknadens förfogande finns en viss obenägenhet att, som reglerna föreskriver, lämna meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt till a-kassan. Främsta hindret för detta är det obehag för den enskilde arbetsförmedlaren som är förknippat med rapporteringen och där hot och påtryckningar inte är helt ovanliga.

För att förhindra utförsäkring från arbetslöshetskassan har kontoren i allt större utsträckning rekommenderat förlängd ersättningsperiod. Detta sam-

manhänger med att de reserverade programresurserna inte räckt till för att erbjuda de sökande som närmar sig slutet på den första ersättningsperioden plats i aktivitetsgarantin.

3 Konsekvenser av bristande regelefterlevnad

3.1 Inledning

De parvisa kontorsjämförelserna skall göra det möjligt att besvara frågan om vilka konsekvenser brister i regelefterlevnaden får för kontorens arbetsplaceringsgrad.

Utifrån de hypoteser som kunde formuleras på grundval av vad som framkommit vid pilotstudien infinner sig härvidlag delfrågorna:

- Har kontor med högre anvisningsgrad respektive högre grad av uppföljningar av gjorda platsanvisningar högre arbetsplaceringsgrad än jämförbara kontor? och
- Har dessa kontor också högre antal meddelanden om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning?

För att kunna återknyta till huvudresultaten från de tidigare temarevisio- nerna ställs frågan:

- Ägnar de kontor som uppvisar bäst arbetsplaceringsresultat mer tid åt tillväxtorienterat verksamhetssätt i form av företagsorienterat arbete än sina jämförelsekontor?

Genom svar på dessa frågor skall belysas konsekvenserna av olika sätt att hantera arbetslöshetsförsäkringen på arbetsförmedlingen.

3.2 Kontorsjämförelser

Utgångspunkten har varit att undersöka i vilken utsträckning det i respektive jämförelsepar under 2002 förelåg skillnader i sättet att bedriva verksamheten i allmänhet och sättet att arbeta med arbetslöshetsförsäkringen i synnerhet – och om dessa skillnader kan anses förklara variationer i arbetsplaceringsre- sultatet.

I det följande belyses, samlat för de olika kontorsparen, skillnader i fram- för allt arbetsförmedlingens

- anvisningsförfarande
- sätt att hantera avböjda anvisningar
- sätt att hantera flödet av arbetssökande och lediga platser
- företagsinriktade arbete och kopplingen till arbetsresultaten.

3.2.1 Anvisning av platser och uppföljning av anvisningar

Ett viktigt instrument för att bl.a. kontrollera att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande är att anvisa lediga platser (och åtgärder). Därtill krävs att arbetsförmedlingen följer upp anvisningarna, dvs. kontrollerar om platsen verkligen har sökts. Förutsättningarna för att anvisa platser är givetvis beroende av tillgången på lediga platser och varierar därmed mellan olika (lokala) arbetsmarknader. Att anvisningsgraden varierar även mellan kontor med likartade lokala arbetsmarknadsförutsättningar framgår av nedanstående tabell.

Tabell 2. Antal anvisningar per årsarbetskraft handläggare totalt respektive per sökande och arbetsplaceringsgrad under 2002.

Kontorstyp	Antal anvisningar ¹³		Arbetsplaceringsgrad %	
	per ÅA	per sök.		
Storstad	A1	540	10,3	42
	B1	195	5,2	29
Storstad	A2	242	7,4	34
	B1	195	5,2	29
Industrikommun	A3	202	6,3	39
	B3	84	3,4	26
Glesbygd	A4	58	3,5	29
	B4	58	2,9	27

Av tabell 2 framgår att i samtliga kontorspar har det kontor som uppvisade ett bättre arbetsplaceringsresultat än sitt jämförelsekontor, undantaget referensparet, en högre *anvisningsgrad*. Ambitionen i flertalet kontor är att varje ledig plats skall få (minst) en anvisning. I några av kontoren formuleras denna ambition som ett eget lokalt mål. I de resultatmässigt bättre kontoren sker som regel kontinuerlig kontroll av att alla order får anvisningar.

Den tydligaste skillnaden i anvisningsförfarandet är, enligt kontorsintervjuerna, framför allt att de resultatmässigt bättre kontoren arbetar med matchning och anvisning av sökande redan från början av inskrivningsperioden. I de resultatmässigt sämre kontoren däremot får de sökande i hög grad klara sig själva de 100 första dagarna, först därefter börjar man anvisa platser till de sökande.

Uppföljningen av gjorda anvisningar sker genom kontakter med de sökande och arbetsgivarna och uppvisar samma mönster när det gäller skillnader mellan kontoren som för anvisningsgraden.

¹³ AMS verksamhetsstatistik. (Uppgifterna ej direkt jämförbara med enkäten.)

Tabell 3. Antal uppföljda anvisningar per handläggare, totalt respektive genom kontakt med arbetsgivare under 2002

Kontorstyp		Uppföljda anvisningar per handläggare ¹⁴	
		Totalt	Arbetsgiv.
Storstad	A1	230	65
	B1	143	29
Storstad	A2	333	89
	B1	143	29
Industrikommun	A3	385	160
	B3	178	67
Glesbygd	A4	55	26
	B4	62	10

I kontoren med sämre arbetsplaceringsresultat (B1–B3) sker, enligt kontorsintervjuerna, uppföljningen mot arbetsgivarna endast stickprovvis. Kontoren med bättre placeringsresultat kan exemplifieras med ett av storstadskontoren (kontor A2) där uppföljning av anvisningarna, särskilt uppföljningen gentemot arbetsgivarna, ses som en framgångsfaktor. Ambitionen är att samtliga anvisningar skall följas upp per telefon eller i samband med besök. Uppföljningen sker metodiskt genom att ansvarig handläggare för en viss arbetsgivare sköter all uppföljning mot denne, även av anvisningar som annan handläggare gjort – för att därigenom undvika att flera olika handläggare kontaktar samma arbetsgivare. Uppföljningspolicyn inpräntas hos handläggarna bl.a. i utvecklings- och lönesamtal. Dessutom utövas "kollegial kontroll". Förutom från kontrollsynpunkt är uppföljning gentemot arbetsgivarna också viktig för att uppnå verksamhetsmålet om att arbetsgivare har fått tillräckligt med sökande för att tillsätta sina lediga platser.

Uppföljningen gentemot arbetsgivarna kan vara tidsödande och svår att genomföra. Arbetsgivarna har inte alltid förmåga eller vilja att lämna sådan information till arbetsförmedlingen. Detta kan särskilt gälla för sökande som inte erhöi anställning då han/hon sökte den anvisade platsen. Nära och goda kontakter med företagen är i detta avseende av avgörande betydelse.

Glesbygdskontoren har, jämfört med A-kontoren i resten av urvalet, en lägre anvisnings- och uppföljningsgrad (antal uppföljda anvisningar per handläggare), delvis beroende på färre nyanmälda platser (flera sökande per plats). Det ena glesbygdskontoret följer dock upp anvisningarna genom kontakter med arbetsgivarna i högre grad än sitt jämförelsekontor.

¹⁴ Enkätuppgifter om uppskattat antal uppföljningar per handläggare (ej direkt jämförbar med uppgifterna i tabell 2, som bygger på AMV:s verksamhetsstatistik och uppgifter om *årsarbetskraft* handläggare).

3.2.2 Åtgärder vid avvisad anvisning

Arbetsförmedlingen skall lämna meddelande om ifrågasatt rätt till ersättning till a-kassan bl.a. när en sökande avvisar anvisning till lämpligt arbete eller åtgärd. Följden kan – efter beslut av a-kassan – bli nedsättning av dagpenningen för den arbetssökande eller avstängning. Ifrågasättanden utgör *en* indikator på i vilken utsträckning arbetsförmedlingen ställer krav på den arbetssökande. En hypotes – som testades och preliminärt bekräftades i pilotstudien – är att arbetsförmedlare som ställer höga krav på den arbetssökande att stå till arbetsmarknadens förfogande, t.ex. genom att ge många anvisningar, även är mer benägen att strikt tillämpa de regler i arbetslöshetsförsäkringen som handlar om att ifrågasätta rätten till arbetslöshetsersättning.

Tabell 4. Antal meddelanden om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning 2001–2002

Kontorstyp	Antal ifrågasättanden		
	2001	2002	Genomsnitt
Storstad A1	78	11	45
B1	6	8	7
Storstad A2	156	29	93
B1	6	8	7
Industrikommun A3	15	8	12
B3	6	9	8
Glesbygd A4	6	8	7
B4	8	3	6

Av tabell 4 framgår att stora skillnader i antal meddelanden om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning förelåg 2001, medan skillnaderna minskat betydligt under påföljande år beroende på ett minskat antal ifrågasättanden i A-kontoren (exkl. glesbygds-/referenskontoret). Skillnaden mellan kontoren i industrikommunerna är i realiteten större än vad uppgifterna i tabellen speglar då A-kontoret är betydligt mindre personalmässigt (hälften så stort) som B-kontoret. Sammanfattningsvis uppvisar A-kontoren i storstads- och industrikommunerna i genomsnitt under perioden 2001–2002 fler ifrågasättanden än B-kontoren.

Den större volymen ifrågasättanden i storstadskommunernas A-kontor under 2001 förklaras delvis av en då mer skärpt tillämpning av kraven på deltidsarbetslösa att acceptera heltidsarbete. Nedgången under 2002 beror enligt kontorsintervjuerna på den "uppfostrande" effekt som dessa mer konsekvent tillämpade regler haft. Av kontorsintervjuerna framgick att de arbetssökande "lär sig" att förmedlingen på orten är restriktiv i sin handläggning, vilket medför ett minskat behov av att ifrågasätta ersättningsrätten. Utifrån kontorsintervjuerna framstår ifrågasättanden som mer in-

ternaliserade i A-kontorens organisationskultur än i B-kontorets där det uppges vara "tillåtet" att inte ifrågasätta och där en enda handläggare svarade för huvuddelen av kontorets ifrågasättanden.

Vid kontoren i glesbygdskommunerna/referensparet uppger man sig tillämpa en större "generositet" i regeltolkningen än i t.ex. storstadskommuner. Detta uppges bl.a. sammanhålla med en arbetsmarknad som inte medger så många "tydliga" anvisningar. Kontoren använder sig i högre grad av "platsförslag" i stället för "anvisningar". Platsförslag är inte som anvisning kopplat till krav på att söka platsen i fråga. Av intervjuerna framgår att handläggarna ofta diskuterar med den sökande om skälen för att avvisa anvisat jobb. I majoriteten av alla "avvisningsärenden" godtas de sökandes skäl. Det framkom även en tendens att ta mer social hänsyn vid anvisningar som innebär flyttning. Vidare uppgavs att de ofta långa inskrivningstiderna för arbetssökande i glesbygdskommunerna leder till att nära relationer utvecklas mellan handläggare och sökande, vilket ytterligare försvårar en strikt tillämpning av reglerna.

3.2.3 *Hantering av flödet av sökande och platser*

En viktig utgångspunkt för kontorens hantering av sökandeströmmen över tid är de nya försäkringsregler som gäller från februari 2001. I enkätundersökningen och vid kontorsintervjuerna kunde konstateras att stora skillnader i hanteringen förelåg mellan jämförbara kontor, men också en stor överensstämmelse mellan de kontor som uppvisade de bästa arbetsplaceringsresultaten. Nedan redovisas vilka faktorer som tycks ha högst förklaringsvärde för resultatutfallet.

Hanteringen av sökandeströmmen vid A-kontoren i storstadskommunerna och i industrikommunen utmärks av att en handlingsplan upprättas med stöd av en handläggare vid inskrivningstillfället eller tidigt i inskrivningsperioden. Ofta aktualiserades eller fastställdes dessutom vidgat sök område redan vid detta tillfälle. Matchning/anvisning görs från början av inskrivningsperioden och därefter löpande. Kontoren uppvisar högre anvisnings- och uppföljningsgrad än sina respektive jämförelsekontor. Vidare har dessa kontor med de bästa arbetsplaceringsresultaten i högre utsträckning ägnat sig åt individualiserad arbetsgivar-service, inte minst rekryteringsuppdrag, och ägnat mer tid åt företagsorienterat arbete än sina jämförelsekontor. De tre kontoren med de bästa arbetsplaceringsresultaten framhåller att de som inofficiellt verksamhetsmål har att behålla och helst öka sina lokala marknadsandelar för att lättare kunna ackvirera lediga platser.

Vid B-kontoren utmärker sig hanteringen av sökandeströmmen framför allt av att man till skillnad från A-kontoren hänvisar de sökande i högre grad till självservice och direktservice de första 100 dagarna av en inskrivningsperiod. Endast ungdomar och sökande med särskilda behov tilldelas egen

handläggare under denna tid. Handlingsplan och utvidgat sökområde fastställs oftast inte tidigare än vad regelverket stipulerar, dvs. först efter tre månader. Anvisningsförfarandet tillämpas främst efter de första 100 inskrivningsdagarna. Strategin är här att matcha och anvisa där behovet är störst, varvid långtidsarbetslösa prioriteras. Därvid minskar dock samtidigt underlaget att utöva arbetsförmedlingens kontrollfunktion. I allmänhet är utgångspunkten för matchningen vid B-kontoren de arbetssökande, medan A-kontoren snarare anvisar utifrån lediga platser och inte sällan mot ett selektivt urval av sökande (i stället för mot alla sökande som uppfyller de formella kriterierna).

I "kontrollkontorsparet", där ingen skillnad förelåg i arbetsplaceringsgrad, var hanteringen av sökandeströmmen i de båda kontoren i det närmaste identisk. De första sex till åtta veckorna är samtliga nyinskrivna sökande hänvisade till direkt- och självservice. Därefter kallas de till träff med handläggare för uppföljning av arbetssökandet och fastställande av individuell handlingsplan. De sökande som bedöms som "självgående" hänvisas till fortsatt självservice under den första 100-dagarsperioden. Rådgivnings/rehabiliteringsfall och ungdomar tilldelas egna handläggare. Matchnings- och anvisningsförfarandet är koncentrerat till handläggarnas "egna sökande" inskrivna mer än 100 dagar.

Vid samtliga kontor i urvalet (såväl A- som B-kontor) har de sökande tilldelats en egen handläggare efter de första 100 dagarna. De ges då individualiserad service i överensstämmelse med arbetsförmedlingens uppdrag att prioritera svårplacerade (långtidsarbetslösa, långtidsinskrivna och ungdomar). Matchning och anvisningar sker kontinuerligt och de sökande kallas till handläggsamtal var sjätte till åttonde vecka. Efter ca 270 (stämpnings)-dagars arbetssökande kallar handläggaren till information om aktivitetsgarantin. I flertalet kontor förs de sökande efter ca 300 dagar vanligtvis över till handläggare som svarar för aktivitetsgarantin där handlingsplanen revideras. I vissa fall förlängs ersättningsperioden med ytterligare 300 dagar i stället för deltagande i aktivitetsgarantin.

Skillnader, av betydelse för arbetsplaceringsresultatet, i hanteringen av strömmen arbetssökande tycks således främst gälla de första 100 inskrivningsdagarna. Det föreligger en mängd andra skillnader i hanteringen efter 100 dagar, men här återfinns inte något klart mönster i skillnaderna vad gäller A- respektive B-kontor eller mellan "kontrollkontorsparet" och övriga kontorspar.

Sålunda: Vad gäller regeln om avanmälan av den sökande vid uteblivet besök och därefter avaktualisering (dvs. avregistrering som arbetssökande vid arbetsförmedlingen) om den sökande inte hört av sig efter en vecka, följs denna strikt endast vid A-kontoret i "industrikommunen" och kontoren i "kontrollkontorsparet".

Antalet beslut om förlängning av ersättningsperioden med ytterligare 300 stämplingsdagar varierar kraftigt mellan kontoren i undersökningen: från 14 per årsarbetskraft handläggare till 1.

3.2.4 Företagsinriktat arbetssätt

Vikten av att arbeta företagsorienterat har i tidigare granskningar visat sig ha stor betydelse för förmedlingskontorens arbetsplaceringsresultat. Utifrån pilotstudien formulerades hypotesen att mer av företagsorienterat arbete leder till en högre anvisningsgrad, vilket tillsammans med individuella handlingsplaner av god kvalitet är en förutsättning för ett restriktivt handhavande av arbetslöshetsförsäkringen, vilket i sin tur tar sig uttryck i en högre grad av ifrågasättandeärenden. För att testa hypotesen har handläggarna i en enkät till urvalskontoren fått uppskatta den tid som under en "normalvecka" ägnas åt kontorens företagsinriktade arbete. Detta arbete har i enkätredovisningen delats upp i följande komponenter.

- a. Individualiserad arbetsgivar-service (exklusive företagsbesök)
- b. Företagsbesök (inklusive besök av företag hos Af)
- c. Handläggning av olika slags stöd till företag
- d. Gruppaktiviteter/branschaktiviteter

Resultatet framgår av nedanstående tabell.

Tabell 5. Företagsinriktad veckoarbetstid per arbetsförmedlare i urvalskontoren uppdelat på olika komponenter i det företagsinriktade arbetet.

Kontorstyp	Timmar per vecka och handläggare				
	a)	b)	c)	d)	Summa
Storstad A1	6,9	1,5	3,1	0,5	12,0
B1	6,8	1,1	1,8	0,2	9,9
Storstad A2	11,5	2,8	2,2	0,5	17,0
B1	6,8	1,1	1,8	0,2	9,9
Industrikommun A3	9,3	3,3	1,0	2,0	15,6
B3	8,1	1,3	1,9	0,3	11,6
Glesbygd A4	8,9	3,8	5,1	1,5	19,3
B4	7,6	2,8	8,1	0,6	19,1

Tabellen visar att A-kontoren i storstads- och industrikommunerna avsätter mer tid för företagsinriktat arbete än B-kontoren. De båda glesbygdskontoren (referenskontorsparet) däremot, ägnar lika mycket tid åt det företagsinriktade arbetet. Totalt ägnar glesbygdskontoren mer tid åt detta arbete än övriga kontor. Skillnaden ligger framför allt i att mer tid används av

glesbygdskontoren för den del av arbetet som rör handläggning av olika slags stöd till företag.

Hypotesen från pilotstudien tycks således bekräftas, nämligen att kontor som ägnar mer tid åt företagsinriktat arbete än sitt jämförelsekontor även uppvisar en högre anvisningsgrad enligt tabell 2 och fler meddelanden om ifrågasättanden enligt tabell 4.

3.3 Sammanfattning

Som bakgrund till de följande svaren på de i detta kapitel ställda delfrågorna ges nedan en sammanfattande översikt av uppmätta skillnader¹⁵ enligt tabell 2–5 i förklarande variabler och i den beroende variabeln arbetsplaceringsresultat. Ett "X" i tablan markerar att det för kontoret i fråga, i förhållande till jämförelsekontoret, uppmätts

- högre anvisningsgrad
- högre uppföljningsgrad
- i genomsnitt större benägenhet att ifrågasätta rätten att uppbära arbetslöshetsersättning (enligt tabell 4)
- mer tid ägnad åt företagsinriktat arbete
- mer och snabbare individuell sökandeservice under de första 100 inskrivningsdagarna
- högre arbetsplaceringsgrad (beroende variabel).

"o" markerar att ingen skillnad mellan kontoren kunnat uppmätas varken i förklarande variabel eller i oberoende variabel.

Tablå Uppmätta skillnader i förklarande variabler och i den beroende variabeln (arbetsplaceringsresultat) enligt de parvisa jämförelserna.

X = Skillnad o = Ingen skillnad

Kontorstyp		Förklaringsvariabler a) – e) enl. ovan					Utfall f)
		a)	b)	c)	d)	e)	
Storstad	A1	X	X	X	X	X	X
	B1						
Storstad	A2	X	X	X	X	X	X
	B1						
Industrikommun	A3	X	X	X	X	X	X
	B3						
Glesbygd	A4	0	X	0	0	0	0
	B4						

Tablan indikerar att det föreligger stora skillnader i arbetssättet med arbetslöshetsförsäkringen på kontornivå och i arbetsplaceringsgrad. För att

¹⁵ Underlag: enkätuppgifter, kontorsintervjuer och verksamhetsstatistik.

spåra ett samband mellan skillnaderna i arbetsättet och den beroende variabeln skall först revisionsfrågorna kommenteras utifrån resultatet av de tre parvisa jämförelserna av kontoren i storstadskommunerna och industri-kommunerna. (Det är inom dessa par som det finns en tydlig skillnad i arbetsplaceringsgrad mellan kontoren.) Därefter kommenteras i vilken utsträckning den fjärde parvisa jämförelsen, där det inte förelåg någon resultat skillnad, stöder vad som framkommit vid de tre andra jämförelserna.

Skillnader i anvisningsgrad och graden av uppföljda anvisningar svarar på ett påtagligt sätt mot skillnader i arbetsplaceringsgrad. Utmärkande för kontoren som överträffar sina jämförelsekontor i arbetsplaceringsgrad är att de genomgående uppvisar högre anvisnings- och uppföljningsgrad. Resultatet stöds av att det i referenskontorsparet inte föreligger någon skillnad i anvisningsgrad och då inte heller i arbetsplaceringsgrad. På samma sätt kan konstateras att det är just kontoren med högre anvisnings- och uppföljningsgrad än sina jämförelsekontor som uppvisar det största antalet meddelanden om ifrågasättanden av rätt till arbetslöshetsersättning. I referenskontorsparet däremot föreligger inte någon skillnad mellan kontoren vad gäller anvisningsgrad, ifrågasättanden eller arbetsplaceringsgrad. Den enda skillnaden som kan konstateras gäller uppföljningen av anvisningarna där det ena referenskontoret i högre grad följer upp dessa genom kontakter med arbetsgivarna.

Sålunda tycks kontorsjämförelserna ge klara svar på de två inledande delfrågorna: Kontor med högre anvisnings- och uppföljningsgrad ifrågasätter i högre utsträckning rätten till arbetslöshetsersättning och uppvisar bättre arbetsplaceringsresultat.

Enligt tidigare revisionsresultat¹⁶ var ett företagsinriktat arbetsätt ett nödvändigt om än inte tillräckligt villkor för goda arbetsplaceringsresultat. Det resultatet stöds även av föreliggande granskning: Av de tre första parvisa jämförelserna framgår att kontoren som genomsnittligt lägger mer tid på företagsinriktat arbete uppvisar högre arbetsplaceringsgrad än sina respektive jämförelsekontor. I referensparet föreligger inga skillnader i den tid som ägnas företagsinriktat arbete och ingen skillnad i arbetsplaceringsresultat.

Vad som främst varierar i externa lokala arbetsmarknadsförhållanden mellan de fyra kontorsparen är tillgången på lediga platser i förhållande till antalet arbetssökande. Glesbygdsparet/referensparet hade i genomsnitt tre till fyra sökande per ledig plats medan motsvarande tal i de tre andra kontorsparen understeg två sökande per ledig plats. Detta bör ha haft avgörande betydelse för hur man organiserat flödet av arbetssökande. Kontoren i glesbygdsparet har hänvisat de sökande till direkt- och självservice de första 100 dagarna. Det egentliga anvisningsförfarandet sker i regel först därefter. Inom

¹⁶ Arbetsförmedlingens företagsinriktade arbete, RRV 2001:2

de tre andra kontorsparen finns i varje par något kontor som matchar och anvisar redan i början av sökandeperioden. Som framgår av tablån är detta de kontor som uppvisar bättre arbetsplaceringsresultat än med sina jämförelsekontor.

4 Riksrevisionens samlade bedömningar och rekommendationer

Riksrevisionens granskning pekar på brister i arbetsförmedlingens hantering av arbetslöshetsförsäkringen. Det gäller brister i förmedlingens fullgörande av sin kontrollfunktion avseende efterlevnaden av försäkringsvillkoren. Problemen avser förutsättningarna för kontroll – alltför få platsanvisningar till lämpligt arbete gör det svårt att kontrollera arbetsviljan. Arbetsförmedlingen är vidare mindre benägen att tillgripa sanktioner mot sökande som inte står till arbetsmarknadens förfogande. Konsekvenserna av dessa brister blir dels att arbetsmarknadens funktionssätt försämrats, dels att arbetslöshetsersättning utbetalas till individer som inte är berättigade därtill. Det sistnämnda riskerar i sin tur att negativt påverka förtroendet för och legitimiteten i försäkringssystemet.

Granskningsresultaten bekräftar hypotesen att de kontor som mer strikt kontrollerar efterlevnaden av de nya försäkringsreglerna har de bästa arbetsplaceringsresultaten. Dessa kontor har i högre grad än andra utövat sin kontrollfunktion genom att via anvisningar till ledig plats och uppföljningar av anvisningar testa den arbetssökandes arbetsvilja. En framgångsfaktor för goda arbetsplaceringsresultat är en hög anvisnings- och uppföljningsgrad. Utrymmet för anvisningar och uppföljningar uppgavs emellertid vid kontorsintervjuerna begränsas bl.a. av att mycket arbete läggs ned för att undvika utförsäkring från arbetslöshetskassan.

I det följande redovisas Riksrevisionens bedömning av olika inslag i arbetsförmedlingens handläggning av arbetslöshetsförsäkringen. Därefter diskuteras skilda förutsättningar för arbetsförmedlingen att arbeta med ersättningsärenden på ett sätt som bidrar till ökad effektivitet när det gäller arbetsplaceringsresultat. Enligt Riksrevisionen kan effektivitetsförbättringar framför allt ske genom förändringar i styrningen och regelverket kring anvisningsinstrumentet, sanktionsförfarandet och tillämpningen av förlängd ersättningsperiod.

4.1 Förändringar i anvisningsförfarandet

Granskningen har visat på betydelsen av en hög anvisnings- och uppföljningsgrad. Detta sammanhänger bland annat med att matchning och anvisning leder till högre sökaktivitet varvid även sannolikheten för att få jobb ökar. Genom att följa upp att anvisade platser även söks tydliggörs

detta krav på de sökande. Enligt AMS är sökaktiviteten idag överlag låg.¹⁷ Kravet på att den arbetssökande aktivt skall söka arbete för att komma ur sin arbetslöshet var en central punkt i den nya arbetslöshetsförsäkringens grundvillkor. Genom det uttryckliga kravet på aktivt arbetssökande betonades arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. Som framgick av kapitel 3 varierade anvisningsgraden under 2002 i de granskade kontoren från tre till tio per sökande. I samtliga kontor bedömdes anvisningsgraden vara för låg. Även uppföljningen av anvisningarna, vilket är en förutsättning för att tillse att den sökande står till arbetsmarknadens förfogande, är eftersatt. Det gäller särskilt uppföljning genom kontakt med arbetsgivarna. I en särskild återrapportering¹⁸ till regeringen beskriver AMS arbetet med anvisning och uppföljning enligt följande.

För att anvisningarna till ledig plats ska bli ett effektivt och rättssäkert instrument krävs emellertid också en enhetlig uppföljning, både vad gäller om den arbetssökande har sökt platsen, om den arbetssökande har fått jobbet samt orsaken till att den arbetssökande inte fick jobbet. Det saknas idag metodanvisningar för när anvisning till ledig plats ska göras samt hur sådan anvisning ska följas upp. Idag sker uppföljningen av anvisningar i första hand i samtal mellan arbetsförmedlaren och den arbetssökande och i vissa fall följs anvisningarna inte upp alls.

Det vakuum som bristen på tydliga incitament skapar för arbetet med anvisningar innebär samtidigt att andra styrsignaler får konsekvenser för just detta arbete. Det gäller t.ex. sättet att, som vid vissa kontor, i regel inte anvisa lediga platser till sökande under de första 100 dagarna av inskrivningsperioden med hänvisning till målet att prioritera långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna. Detta innebär samtidigt att arbetsförmedlingen frånhänder sig ett viktigt instrument för att kontrollera att kravet på arbetssökande för att uppbära arbetslöshetsersättning är uppfyllt. I ovan nämnda AMS-rapport med förslag till åtgärdsprogram för förbättrad sökaktivitet hos de inskrivna vid arbetsförmedlingen preciseras den tidrymd under vilken den sökande bör lämnas att på egen hand söka arbete till mellan åtta till tio veckor.

Ambitionen att låta sökande klara sig med självservice de 100 första dagarna har också fått till följd att matchningsarbetet försvåras genom brister i det underlag som de sökande registrerar. Som framgått av granskningsresultatet tycks en tidig individualiserad service i samband med uppättandet av en handlingsplan där sökaktiviteterna specificeras och en kontinuerlig revidering av handlingsplanen vara avgörande för att arbetsför-

¹⁷AMS sökandeundersökning första kvartalet 2003.

¹⁸Förmedlingsarbete med ökat sökandeansvar – Åtgärdsprogram för förbättrad sökaktivitet (AMS 2003-09-18)

medlaren skall kunna vara tydlig mot den arbetsökande och för att arbetsförmedlaren skall kunna ge korrekta anvisningar. Detta är särskilt viktigt med tanke på att ersättning med ett förhöjt ersättningsbelopp kan utgå under de första 100 dagarna, vilket riskerar att minska incitamenten för aktivt jobbsökande under denna tid.

Enligt Riksrevisionen måste anvisningar vara av hög kvalitet och göras med god precision. Detta är också en förutsättning för att man skall kunna upprätthålla arbetsgivarnas förtroende för förmedlingen, och det skapar även ett gynnsamt klimat för möjligheterna till uppföljning av anvisningarna gentemot arbetsgivarna. Vikten av god kvalitet i anvisningarna innebär samtidigt att dessa inte så lätt låter sig styras med enbart kvantitativa mål utan risk för att avkall görs på kvaliteten. Inom AMS pågår ett arbete med att söka utveckla mål för anvisningar inom verket.

Arbetet med matchning och anvisning tillhör arbetsförmedlingens kärnuppgifter och måste, enligt Riksrevisionen, betraktas som en central del i en aktiv arbetsmarknadspolitik. Ett effektivt anvisningsförfarande främjar en hög sökaktivitet och bidrar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. I detta sammanhang är det, enligt Riksrevisionen, viktigt att AMS utfärdar anvisningar för när och hur platsanvisning skall ske och hur sådan platsanvisning skall följas upp.

Enligt Riksrevisionen bör de krav på ökad sökaktivitet som de nya reglerna om arbetslöshetsersättning ställer på de sökande även balanseras med en motsvarande ökad anvisningsaktivitet från arbetsförmedlingens sida (både service och kontroll). Detta innebär att AMS bör utfärda riktlinjer till arbetsförmedlingen som betonar vikten av att kontinuerligt anvisa lediga platser även till nyinskrivna sökande. I detta sammanhang bör AMS därutöver särskilt uppmärksamma arbetsförmedlingen på vikten av att utnyttja de ökade anvisningsmöjligheter som kravet på vidgat sök område efter 100 ersättningsdagar ger.

4.2 Förändringar i sanktionsförfarandet

Granskningsresultaten har visat på arbetsförmedlingens låga benägenhet att ifrågasätta ersättningsrätten för sökande som inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande. Dessa förhållanden har inte förändrats på något avgörande sätt sedan de nya reglerna för arbetslöshetsförsäkringen trädde i kraft under 2001 trots att dessa innebar en uppmjukning av sanktionsreglerna. En uppskattning av förhållandena i de granskade arbetsförmedlingskontoren visar att endast ca 10 procent av de avböjda anvisningarna ledde till rapport om ifrågasättande av ersättningsrätten. Därtill kommer ett ”mörkertal” i form av utebliven kontroll till följd av uteblivna anvisningar

respektive anvisningar som inte följs upp genom kontakter med arbetsgivarna.

Visserligen har det skett en relativt kraftig ökning (på riksnivå) av antalet ifrågasättanden sedan 2000, men ökningen har skett från en mycket blygsam nivå. I granskningen har också kunnat konstateras stora variationer såväl mellan som inom kontoren när det gäller benägenheten att rapportera sökanden. Den kontroll som den sökande "riskerar" att utsättas för är således i hög grad beroende på vilket kontor vederbörande är inskriven vid men även på vilken handläggare han eller hon tilldelats. Sammantaget tyder detta enligt Riksrevisionen på att kravet på en rättvis och enhetlig tillämpning av reglerna i detta avseende inte är uppfyllt.

Den fortfarande låga nivån på antalet ifrågasättanden indikerar dessutom att arbetsförmedlingen inte i någon högre grad använder sig av de möjligheter som det ökade kravet på den sökande att vidga sitt sökområde ger, åtminstone inte i kontrollsyfte. De nya anvisningsmöjligheter som förfarandet med vidgat sökområde genererar hade sannolikt, konsekvent tillämpat, även bort få genomslag i antalet rapporter om ifrågasättanden.

Bristen på tid och incitament samt obehag inför uppgiften att rapportera men även hot och påtryckningar har anförts som främsta orsaker till att arbetsförmedlaren undviker ifrågasättanden. Stora sökandevolymer uppges också har gjort det "tillåtet" att inte ifrågasätta. Avvägningen mellan arbetsförmedlingens myndighetsroll och serviceroll visavi de arbetssökande upplevs ofta som en svår balansgång. En oklarhet gäller vidare vem som har ansvar för att rapportera en sökande som avböjt en anvisning från annan arbetsförmedling än den där den sökande är inskriven (anvisande kontor eller inskrivningskontor?).

Antalet ifrågasättanden utgör en indikator på graden av restriktivitet i arbetsförmedlingens hantering av reglerna kring arbetslöshetsersättning. En hög frekvens ifrågasättanden kan samtidigt över tid få en "fostrande" inverkan på sök beteendet så att antalet ifrågasättanden minskar, utan att kontrollen har eftersatts. Dessa förhållanden gör det därför, enligt Riksrevisionens bedömning, olämpligt att med kvantitativa mål söka styra hanteringen av ifrågasättanden.

Ett sätt att fördela det interna ansvaret och därigenom minska det obehag som handläggarna upplever vid ifrågasättanden kan enligt Riksrevisionen vara att AMS prövar införandet av en "nämnd" vid arbetsförmedlingskontoren där alla överväganden om rapportskrivande bereds.¹⁹ Därefter svarar kontoret (kontorschefen), inte den enskilde handläggaren, för meddelandet

¹⁹ Ett sådant beredningsförfarande finns t.ex. när kontoren ska besluta om att anvisa sökande till åtgärd för vilken resurserna är knappa.

till a-kassan. En sådan ordning skulle även underlätta utvecklandet av en enhetlig praxis bland kontorets handläggare.

4.3 Förändringar i tillämpningen av förlängd ersättningsperiod

Ett syfte med den nya arbetslöshetsförsäkringen var att avlägsna möjligheterna till "evig" arbetslöshetsersättning genom inrättandet av aktivitetsgarantin.²⁰ Riksrevisionen har vid sina intervjuer kunnat konstatera en strävan inom arbetsförmedlingen att förhindra utförsäkring från arbetslöshetskassan. I strid med de ursprungliga intentionerna har emellertid möjligheterna till förlängd ersättningsperiod utnyttjats i allt högre grad. AMS konstaterar också i sin särskilda återrapportering²¹ till regeringen: "Andelen arbetslösa med en förlängd ersättningsperiod utgör därmed en indikator för i vilken utsträckning Arbetsförmedlingen kunnat verkställa intentionerna i denna del av arbetslöshetsförsäkringen." Stora olikheter mellan länen gällande antalet förlängda ersättningsperioder avspeglar "skillnader i hur Arbetsförmedlingen i olika län tolkar eller förmår tillämpa denna del av förordningen för Arbetslöshetsförsäkringen".

På grund av att bristande resurser avsatts för aktivitetsgarantin riskerar en "köbildning" av alltmer svårplacerade till garantin att uppstå. (Ett uttryck för detta är också den kraftiga ökningen av antalet beslut om förlängda ersättningsperioder, se avsnitt 2.2.) Aktivitetsgarantin kan då erbjudas allt senare under arbetslöshetsperioden. Detta innebär, enligt Riksrevisionen, att aktivitetsgarantin, som till skillnad från enskilda åtgärdsprogram inte är tidsbegränsad, i allt mindre utsträckning kommer att kunna fungera som en arbetsmetod för att förhindra långtidsarbetslöshet och långtidsinskrivning.

Riksrevisionen vill uppmärksamma riksdag och regering på den situation som uppstått till följd av "köbildning" till aktivitetsgarantin. Detta har inneburit att förlängd ersättningsperiod har tillämpats på ett sätt och i en utsträckning som inte var avsedd. För att förhindra utförsäkring från arbetslöshetskassan har kontoren i allt större utsträckning rekommenderat förlängd ersättningsperiod då de reserverade programresurserna inte räckt till för att erbjuda de sökande som närmar sig slutet på den första ersättningsperioden plats i aktivitetsgarantin. Riksrevisionens rekommendationer i tidigare avsnitt (4.1–4.2) om förstärkning av kontrollen av arbetsvilligheten bör på sikt kunna medföra en avlastning av aktivitetsgarantin så att reglerna om förlängd ersättningsperiod i högre grad kan tillämpas enligt intentionerna.

²⁰ Prop. 1999/2000:139, sid. 70, bet. 2000/01:AU5, rskr 2000/1:102.

²¹ Redovisning och analys av effekterna av regelförändringen inom arbetslöshetsförsäkringen februari 2001. AMS, oktober 2003.

Käll- och litteraturförteckning

- AMS föreskrifter (AMSF 2001:10) om lämpligt arbete enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.
- AMS föreskrifter (AMSF 2001:11) om individuella handlingsplaner.
- AMS föreskrifter (AMSF 1997:13) om arbetslöshetsförsäkring.
- AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om arbetsökande hos arbetsförmedlingen, 1 oktober 1999.
- AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet, 22 januari 1998.
- AMS, Förmedlings arbete med ökat sökandansvar – Åtgärdsprogram för förbättrad sökaktivitet (AMS 2003-09-18).
- AMS, Redovisning och analys av effekterna av regelförändringen inom arbetslöshetsförsäkringen februari 2001. AMS, oktober 2003.
- Althin, A. och Behrenz, L. *En produktivetsanalys av arbetsförmedlingskontoren. EFA-rapport nr 48, 1997.*
- Förordning (SFS 2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
- Holmlund, B. *Arbetslöshetsförsäkringens effekter. FIEF stencilserie 1999:3.*
- Holmlund, B. och Eriksson, P. *Improving incentives in unemployment insurance. FIEF rapportserie 2003:5.*
- Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.
- Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor.
- Länsarbetsnämnden, Norrbottens län, 2003-02-14. *Bedömning av aktivitetsgarantin (GAR) till kassa (Förlängning av a-kasseperiod med 300 dagar).*
- Länsarbetsnämnden, Stockholms län, 2003-08-14. *Förtydligande beträffande avanmälan, avaktualisering och meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt.*
- Prop. 2001/2002:1. Utgiftsområde 13, bet. 2001/02:AU1, rskr. 2001/02:15.
- Prop. 1999/2000:98. *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt, bet. 1999/2000:AU7, rskr 1999/2000:230.*
- Prop. 1999/2000:139. *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring, bet. 2000/01:AU5, rskr 2000/1:102.*
- Statsliggaren för år 2002. Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad.
- Riksrevisionsverket. *Effektivare arbetsförmedling, RRV 2001:15.*
- Riksrevisionsverket. *Arbetsförmedlingens företagsinriktade arbete, RRV 2001:2.*
- Riksrevisionsverket. *Strategi – Arbetsmarknad, RRV 2003:10.*

Bilaga 1 Enkät



RIKSREVISIONSVERKET
Avdelningen för Effektivitetsrevision

Datum
2003-05-06

RRV dnr
23-2003-0307

ENKÄT OM HANDLÄGGNINGEN AV ARBETSLÖSHETSERSÄTTNINGEN OCH DET PLATS - OCH FÖRETAGSINRIKTADE ARBETET

Kontaktpersoner: Jan Johannesson Tel. 08 - 6904443
Jan Vikström Tel. 08 - 6904227

Bakgrundsfrågor

Namn..... Tel. nr.....

Arbetsförmedlingen i

1a). Hur många månader under 2002 var Du anställd på detta kontor?månader

1b). Arbetade Du under din anställning på kontoret år 2002 heltid eller deltid? Ange omfattning.procent

2. Vilken arbetsuppgift utförde Du huvudsakligen under år 2002 på kontoret?

Kryssa för endast ett svarsalternativ:

- Platsförmedling
- Yrkesvägledning
- Lika mycket platsförmedling som yrkesvägledning

Huvudfrågor

Arbetsökande

3. Hur många arbetsökande i genomsnitt år 2002 hade Du uppskattningsvis ansvar för?

Svar: ca.....st

4. Hur många anvisningar till ledig plats gjorde Du uppskattningsvis under år 2002?

(obs! Ej "information om ledig plats", "förslag" eller "allmänt tips" om att lämna in ansökan, utan just en anvisning genom personlig kontakt med den sökande, eller per brev och telefon, att söka en ledig plats)

Svar: ca.....st

5. Hur många av anvisningarna (exkl. de fall då den erbjudna lönen understeg A-kassenivån med mer än 10 procent) uppskattar Du avböjdes av de sökande under år 2002?

Svar: ca.....st

Handlingsplaner

6. Hur ofta under år 2002 innehöll uppskattningsvis de individuella handlingsplanerna för dem som varit arbetslösa kortare tid än 100 dagar överenskommelser om utvidgat sökområde?

Kryssa för endast ett svarsalternativ:

- Aldrig
- Sällan
- Ibland
- Ofta
- Alltid

Uteblivet besök

7. Vilken åtgärd vidtog Du under 2002 oftast när den sökande första gången uteblev från ett överenskommet besök vid arbetsförmedlingen, respektive vid upprepat uteblivet besök?

Högst två förkryssningar i vardera svarskolumn:

	Vid första uteblivna besöket	Vid upprepat uteblivet besök
Hände aldrig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ingen åtgärd vidtogs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontaktade den sökande brevledes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kontaktade den sökande per telefon	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avanmälan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skrev rapport om ifrågasatt ersättningsrätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avaktualisering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat, nämligen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Anvisning

8. Hur stor andel av "dina" sökande gav Du uppskattningsvis under 2002 anvisning att söka en ledig plats? (obs! ej "information om ledig plats", "förslag" eller "allmänt tips" om att lämna in ansökan, utan just en anvisning genom personlig kontakt med den sökande eller per telefon och brev att söka en ledig plats)

Kryssa för endast ett svarsalternativ:

- I stort sett inga
- 1– 9%
- 10 – 25%
- 26 – 50%
- 51 – 75%
- 76 -

9. Hur stor andel av de anvisningar till en ledig plats som Du gjorde under 2002 skedde främst i syfte att kontrollera att den sökande stod till arbetsmarknadens förfogande?

Kryssa för endast ett svarsalternativ:

- Anvisade aldrig plats i detta syfte
- 1 - 9%
- 10 - 25%
- 26 - 50%
- 51 - 75%
- 76 -

10. Hur stor del av anvisningarna till någon arbetsmarknadspolitisk åtgärd år 2002 skedde främst i syfte att kontrollera att den sökande stod till arbetsmarknadens förfogande?

Kryssa för endast ett svarsalternativ:

- Anvisade aldrig åtgärd i detta syfte
- 1 - 9%
- 10 - 25%
- 26 - 50%
- 51 -

Uppföljning

11. Hur stor andel av de anvisningar till ledig plats Du gav under 2002 följde Du upp genom kontakt med arbetsgivare respektive sökande?

Endast en förkryssning i vardera svarskolumn:

	Genom kontakt med arbetsgivare	Genom kontakt med den sökande
0 - 10%	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11 - 25%	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
26 - 50%	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
51 - 75%	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
76 - 90%	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I stort sett alla	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Lämpligt arbete/åtgärd och rapport

12. Vad gjorde Du oftast 2002 när den sökande avböjde en anvisning till ledig plats, till arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller ett arbetserbjudande från arbetsgivare?

(Exkl. de fall då den erbjudna lönen understeg A-kassenivån med mer än 10 procent)

Endast en förkryssning per svarskolumn:

	Ledig plats	Åtgärd	Arbetserbjudande
Har aldrig hänt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vidtog ingen åtgärd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anvisade på nytt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avanmälde den sökande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skrev rapport om ifrågasatt ersättningsrätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Avaktualiserade den sökande	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Annat, nämligen.....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

13. Hur många rapporter om ifrågasättande skrev du under 2002 till följd av avböjda anvisningar till ledig plats respektive arbetsmarknadspolitisk åtgärd och arbetserbjudande från arbetsgivare?

En förkryssning eller en antalsuppgift per svarskolumn:

	Ledig plats	Åtgärd	Arbetserbjudande
Skrev inte rapport	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Antal skrivna rapporter

14. Vad var främsta skälet till att Du inte skrev rapport när den sökande avböjt anvisning?

Kryssa för högst två svarsalternativ:

- Situationen har inte varit aktuell
- Det är inte meningsfullt då A-kassan så sällan beslutar om avstängning
- Det är en alltför omständlig administrativ process
- Det var svårt att hävda platsens lämplighet
- En avstängning drabbar för hårt ekonomiskt
- Annat, nämligen...

Plats- och företagsinriktat arbete

15. Vi ber dig redovisa den tid du använder till olika delar av det plats- och företagsinriktade arbetet under en så kallad normalvecka. Normalveckan skall spegla den vanligaste fördelningen av tid mellan dina olika arbetsuppgifter under den senaste tiden.

Ett sätt att försöka uppskatta tiden för en sådan normalvecka kan vara att under en vecka särskilt notera hur mycket tid du ägnar åt det plats- och företagsinriktade arbetet. Härigenom erhålls en utgångspunkt som bör kunna underlätta din bedömning av hur du vanligtvis fördelar din tid på olika komponenter i det plats- och företagsinriktade arbetet. Det kan givetvis finnas andra lämpliga metoder för en sådan skattning. Det väsentliga är att din uppskattning av tidsåtgång och fördelning av tid vad gäller det plats- och företagsinriktade arbetet blir så rättvisande som möjligt.

Utformningen av nedanstående uppdelning av det plats- och företagsinriktade arbetet i fyra komponenter har skett i samråd med företrädare för AMS samt tre förmedlingskontor. Varje komponent *exemplifieras* med ett antal aktiviteter som sorterats in under respektive komponent.

15. Hur många timmar använde du under en normalvecka år 2002 till plats- och företagsinriktat arbete fördelat på följande fem komponenter (a-e)?

a) Individualiserad arbetsgivar-service (exklusive företagsbesök) Timmar / vecka

I komponenten individualiserad arbetsgivar-service ingår exempelvis:

- ordermottagning
- matchningsarbete (inklusive anvisning)
- rekryteringsuppdrag
- uppföljning (av order och rekryteringsuppdrag)
- informationsuppdrag (t.ex. rådgivning kring rekrytering, AF:s IT-tjänster och olika anställningsstöd)
- arbete med platser (t.ex. annonsering)

b) Företagsbesök (inklusive besök av företag hos Af) Timmar / vecka

Här avses alla besök hos – eller av – enskilda företag oavsett syftet med besöket (även t.ex. besök i samband med Af:s prognosarbete).

c) Handläggning av olika slags stöd till företag Timmar /vecka

I komponenten handläggning av företagsstöd ingår exempelvis planering av aktiviteter och åtgärdsadministration såsom företagsutbildning och rekryteringsstödjande åtgärder som kräver någon form av motprestation av arbetsgivaren (T.ex. anställningsstöd och arbetspraktik).

d) Gruppaktiviteter/branschaktiviteter Timmar / vecka

I komponenten gruppaktiviteter/ branschaktiviteter ingår exempelvis:
- frukostmöten och annan kollektiv information till arbetsgivare
- rekryteringsträffar
- rekryteringssatsningar

e) Övrigt plats- och företagsinriktat arbete (som inte passar in under punkterna a-d, ovan) Timmar / vecka

Ange vad:.....
.....
.....

Summa antal timmar ägnade åt plats- och företagsinriktat arbete en under normalvecka år 2002: Timmar/vecka

.....

Varmt tack för Din medverkan!