



IAF

Inspektionen för
arbetslöshetsförsäkringen

2006-04-26
Dnr 2005/1857

2006:5

Anvisning till ledig plats

– betydelsen för kontrollfunktionen

Denna rapport har utarbetats inom IAF av Carita Nyssö-
lä, Esat Aydin och Michael Olsson. Ansvarig chef är Anita
Larsson.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, startade sin verksamhet i
Katrineholm den 1 januari 2004. IAF svarar för den samlade tillsynen och
andra statliga uppgifter som gäller arbetslöshetsförsäkringen.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF
Box 210
641 22 Katrineholm
Tfn: 0150-48 70 00
E-post: iaf@iaf.se
www.iaf.se

Innehåll

Sammanfattning	7
Inledning	9
Syfte	10
Disposition	10
Regelverk och metoder.....	11
Regelverk	12
Metodstöd.....	13
Anvisning.....	13
Uppföljning.....	14
Översyn av anvisning till ledig plats mars 2006.....	15
Anvisningar gjorda mars 2005	17
Data.....	17
Resultat	18
Totalt.....	18
Af-kontor	21
Kön.....	25
Period i arbetslöshet	26
Sökandekategori.....	27
Intervjuer.....	30
Anvisning till ledig plats	30
Uppföljning av anvisning	33
Analys och slutsatser	35
Källförteckning	38
Bilaga 1: Intervjufrågor anvisning till ledig plats.....	40

Sammanfattning

Anvisning till ledig plats är ett av de främsta verktygen för Arbetsförmedlingens (Af) arbete med kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen, vilket framgår av regerings- och riksdagsbeslut. I Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) aktuella metodstöd framstår dock det primära syftet med anvisningar som service till den sökande och till arbetsgivaren. Samma syn på anvisningar förefaller även råda bland de arbetsförmedlare som IAF har intervjuat.

En undersökning av anvisningar gjorda i mars 2005 visar att högst 14 procent av de arbetssökande som uppbar arbetslöshetsersättning fick en anvisning. Den låga anvisningsgraden pekar tydligt på att Af inte i någon större utsträckning använder anvisningar som ett sätt att kontrollera de sökande. Av de arbetssökande som anvisades var det ca sju procent som fick arbete.

Den här bilden förstärks av att de anvisningar som Af gör sker på mycket korta avstånd från de sökandes hemorter. Av de gjorda anvisningarna avsåg 93 procent arbete som låg inom 90 minuter enkel väg från den sökandes hemort, medan 70 procent gällde arbete som låg mindre än 27 minuter från hemorten. Andelen arbetssökande som hade använt mer än 100 ersättningsdagar och därmed måste ha särskilda skäl för att kunna begränsa sitt geografiska sökområde uppgick till 73 procent. Anvisningar förefaller därmed i mycket begränsad omfattning tjäna syftet att tydliggöra detta krav i arbetslöshetsförsäkringen.

Bland Af-kontoren förekommer det stora skillnader i anvisningsgrad. Exempelvis anvisade 20 procent av kontoren mindre än var tjugonde sökande medan 20 procent av kontoren anvisade mer än var fjärde sökande.

IAF kan även konstatera att metoden inte används enhetligt. Olika faktorer, såsom kön och sökandekategori, tenderar att påverka i vilken grad Af anvisar. Exempelvis får män i allmänhet fler anvisningar. Dessutom anvisar Af män på längre avstånd från hemorten. Undersökningen visar att 90 procent av anvisningarna som vänder sig till män ligger inom 88 minuter från hemorten. Motsvarande restid för 90 procent av kvinnorna ligger på ett avstånd inom 48 minuter.

På liknande sätt förekommer det skillnader i anvisningsgrad mellan heltids- och deltidsarbetslösa. Sannolikheten för en heltidsarbetslös att få än anvisning är nästan tre gånger större än för en deltidsarbetslös. IAF anser detta vara anmärkningsvärt eftersom AMS har ett särskilt uppdrag att minska deltidsarbetslösheten. IAF:s granskning visar också att deltidsarbetslösa som får anvisning till ledig plats i betydligt större utsträckning än heltidsarbetslösa får arbete.

Det kan vidare konstateras att alla anvisningar inte följs upp, vilket är en förutsättning för att kontrollfunktionen ska anses ha fullgjorts. Även med en generös tolkning av vilka anvisningar som följts upp saknas det uppföljning i drygt 20 procent av fallen. En bidragande orsak till detta är avsaknaden av en enhetlig definition för vad som utgör uppföljning. Dessutom ger inte de uppföljningskoder som AMS tagit fram arbetsförmedlarna det stöd de behöver, eftersom koderna inte är tillräckligt tydliga. Denna otydlighet kan resultera i att förmedlarna använder koderna på olika sätt. Följden av svårigheterna med uppföljning kan bli att arbetsförmedlarna avstår från att anvisa. I och med detta blir anvisningarnas betydelse för kontrollfunktionen i praktiken begränsad.

Inledning

Arbetet på Arbetsförmedlingen (Af) syftar till att förkorta arbetslöshetstiden för arbetssökande samt vakanstiden för lediga platser. Utöver detta arbetar Af med att säkerställa arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring.¹ I uppdraget ingår att kontrollera den arbetssökandes arbetsvilja, arbetsförmåga och tillgänglighet för arbete som en viktig del. Kontrollen sker framförallt genom kontakter med den sökande, men även genom uppföljning av gjorda anvisningar till ledig plats.²

I mars 2005 gav regeringen Arbetsmarknadsverket (AMV) i uppdrag att säkerställa en mer likartad tillämpning av regelverket för arbetslöshetsförsäkringen, det vill säga kontrollfunktionen. Anvisning till ledig plats är, enligt regeringen, ett av de viktigaste instrumenten för kontrollfunktionen. Följaktligen blir det särskilt viktigt för Arbetsförmedlingen (Af) att arbeta enhetligt med anvisningsinstrumentet.³

Regeringens uppdrag till AMV aktualiserades mot bakgrund av påtalade brister i hanteringen dels av kontrollfunktionen och dels av anvisning till ledig plats. Genomförda granskningar har bland annat visat att anvisnings- samt uppföljningsgrad varierar kraftigt mellan olika län och kontor.⁴

De uppmärksammade skillnaderna i anvisningsgrad kan till viss del förklaras av att arbetsmarknaden ser olika ut i olika delar av landet. De stora variationer, som flera oberoende rapporter⁵ visar på, kan troligen inte enbart förklaras med dessa regionala skillnader. Variationerna kan delvis orsakas av att det förekommer skillnader i Af:s praktiska tillämpning av gällande regelverk. Denna studie

¹ Näringsdepartementet, 2005a, "Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad".

² AMV:s intranät VIS, 2005-06-30, "Arbetsförmedlingens kontrollfunktion".

³ Näringsdepartementet, 2005b, "Uppdrag om insatser för att säkerställa en mer likartad tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen", Uppdrag N 2005/2965/A och Regeringens proposition 2004/05:1, "Budgetpropositionen för 2005, Utgiftsområde 13 Arbetsmarknad"

⁴ Riksrevisionen, 2004, "Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen", RiR 2004:3.

⁵ Ibid och Riksrevisionen, 2005, "Arbetslöshetsförsäkringen – Kontroll och effektivitet".

granskar närmare bestämt om metoden anvisning till ledig plats används enhetligt i landet.

Syfte

Med anledning av ovan beskrivna brister har IAF:s syfte varit att undersöka hur Af använder metoden anvisning till ledig plats i sitt arbete. Undersökningen omfattar även frågan om anvisningarnas betydelse för kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen.

Ovanstående syfte ska nås genom att besvara följande frågor:

1. Vad är anvisning till ledig plats och i vilka syften anvisar Af?
2. Vilken betydelse har anvisningar för kontrollfunktionen?
3. Hur ofta anvisar Af? Anvisar Af arbete utanför pendlingsområdet? Påverkar faktorer såsom kön, tid i arbetslöshet, sökandekategori och yrkestillhörighet?
4. Hur ofta följer Af upp anvisningar till lediga platser och på vilket sätt görs detta? Hur redovisas de uppföljda anvisningarna?

Disposition

Rapportens första del består av en redovisning av det regelverk som indirekt påverkar eller styr anvisning till ledig plats. Detta inkluderar bland annat lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) metodstöd och rutiner för anvisningar till lediga platser och uppföljningen av dessa.

Del två innehåller en kvantitativ redovisning och analys av anvisningar gjorda under mars 2005. Analysen av anvisningar görs bland annat för att undersöka om Af arbetar enhetligt med dessa över hela landet. Detta möjliggör även en analys av hur Af tillämpar regelverket och då speciellt hanteringen av det geografiska sökområdet.

I del tre redovisas intervjuer med ett antal arbetsförmedlare vid sex olika länsarbetsnämnder. Intervjuerna ger en bild av hur förmedlarna resonerar i samband med anvisning till ledig plats och hur de tillämpar befintligt regelverk.

Rapporten avslutas med analys och slutsatser i del fyra.

Regelverk och metoder

Den som uppbär arbetslöshetsersättning får inte vara förhindrad att ta förvärvsarbete. En grundregel i arbetslöshetsförsäkringen är vidare att personer med ersättning från försäkringen aktivt måste söka arbete. Utöver detta finns det även krav på geografisk rörlighet. Den geografiska rörligheten ska öka i takt med den tid personen ifråga har varit arbetslös. I regelverket diskuteras förutom geografisk rörlighet också yrkesmässig rörlighet. I Af:s uppdrag ingår att kontrollera att de arbetssökande lever upp till kraven som är formulerade i regelverket.

Anvisningar som instrument har historiskt haft fler än ett syfte. Genom åren har AMS⁶ beskrivit syftet med anvisningar på följande vis:

- Att få fler arbetslösa i arbete.
- Att bidra till att upprätthålla en hög och effektiv sökaktivitet.
- Att upprätthålla legitimiteten i arbetslöshetsförsäkringen.
- Att utgöra underlag i diskussionerna med arbetsgivare för att rekrytera personer med nedsatt arbetsförmåga, genom t ex anställningsstöd eller lönebidrag.

Mot bakgrund av ovanstående syften är det rimligt att anta att anvisningar i praktiken har skett ur såväl matchningssynpunkt som kontrollsynpunkt.

Kontrollfunktionen har i grunden som syfte att få arbetslösa i arbete så snart som möjligt, men har även som mål att försäkra sig om att de arbetslösa aktivt söker arbete. Säkerställandet av sökaktiviteten hänger ihop med syftet att upprätthålla legitimiteten i försäkringen. Kontrollfunktionen berör dock inte enbart de arbetslösas sökaktivitet utan även deras benägenhet att söka arbete geografiskt och yrkesmässigt brett.

Kravet att söka arbete geografiskt och yrkesmässigt brett finns i IAF:s föreskrifter (IAFFS 2004:3) om lämpligt arbete. Där sägs att en bedömning av vad som kan anses vara lämpligt arbete för den sökande ska göras med beaktande av tillgången på arbetstillfällen över hela den svenska arbetsmarknaden. En begränsning av det geo-

⁶ AMS, 2003b, "Förslag till Matchningsmål", s. 2.

grafiska och yrkesmässiga sökområdet är dock, enligt lagen, möjlig under de första hundra ersättningsdagarna. Med andra ord innebär detta att en sökande får begränsa sig till att söka lämpliga arbeten inom sitt yrke och i närområdet under denna period. Detsamma gäller vid ny arbetslöshet, om tolv månader förflutit sedan den sökande senast fick ersättning och ersättningsperioden inte har löpt ut. Möjligheten att begränsa sökandet under de första 100 dagarna gäller dock inte om en sökande påbörjar en ny ersättningsperiod i direkt anslutning till den föregående perioden.⁷

Den sökande kan även begränsa sig efter de första hundra ersättningsdagarna, under förutsättning att han/hon har godtagbara skäl därtill. Sådana skäl kan vara medicinska eller familjerelaterade. Möjligheten att kunna begränsa sig gäller under en skälig övergångsperiod och förutsätter att den sökande verkar för att undanröja sådana hinder.

Regelverk

I lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) specificeras ingenting om anvisningar. Syftet med anvisningar samt hur en anvisning ska göras har däremot beskrivits i metodstöd och föreskrifter som AMS tagit fram genom åren. För närvarande finns det dock inga aktuella föreskrifter som beskriver hur en anvisning ska gå till och dess syften.

I tidigare dokument underströk AMS kontrollfunktionens betydelse vid anvisning med målsättningen att upprätthålla effektivitet och legitimitet. Detta kan betraktas mot bakgrund av det som står i ALF 9 § om allmänna villkor för rätt till ersättning.⁸ Det är framförallt punkterna 1, 2 och 5 i nämnda paragraf som är aktuella i detta sammanhang.⁹

⁷ Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, 9 a §.

⁸ AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet, 1998-01-22. Upphörde att gälla 2004-08-31.

⁹ Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

9 § Rätt till ersättning vid arbetslöshet har sökande som

1. är arbetsföra och oförhindrade att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst sjutton timmar i veckan,
2. är beredda att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken de inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan,

5. aktivt söker ett lämpligt arbete men inte kan få ett sådant arbete. Lag (2000:1460).

Kontrollfunktionens betydelse vid anvisning får också stöd i IAF: s föreskrifter om lämpligt arbete. I 5 § i dessa föreskrifter framgår att rätten till arbetslöshetsersättning kan komma att ifrågasättas om en sökande avvisar anvisning till lämpligt arbete. Beslutet om eventuell nedsättning av ersättningen fattas av a-kassan.¹⁰

I AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet, som trädde i kraft den 22 januari 1998, finns en beskrivning av hur en anvisning ska göras och vad den ska innehålla. Här sägs dock ingenting om kontrollfunktionens betydelse mer än att ett meddelande om ifrågasatt rätt till ersättning ska lämnas till a-kassan om den sökande avvisat en anvisning till lämpligt arbete. Dessa föreskrifter har slutat gälla från och med 31 augusti 2004. Det vi har att utgå ifrån är således AMS metodstöd för anvisning till ledig plats, eftersom metodstödet är det enda officiella dokument som Af kan stödja sig på.

Metodstöd

AMS har utvecklat och kvalitetssäkrat en metod som stöd för Af i dess arbete med anvisning till ledig plats. Metoden har publicerats på den interna webbsidan VIS och har målsättningen att såväl ha den sökandes aktivitet i fokus som arbetsgivarnas behov av att få förslag på lämpliga sökande.

Anvisning

Metoden har sin teoretiska förankring i matchning som redskap för att skapa förutsättningar för sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Mot bakgrund av detta anges att en av Af: s huvuduppgifter är att matcha och utifrån resultatet anvisa till ledig plats.

Anvisning görs ur två olika utgångspunkter. Den ena utgår från den inskrivne arbetssökande. Den sökandeinriktade anvisningen kan ses som ett stöd för den enskildes ansträngningar att få ett arbete men även som en metod att ställa ett konkret krav på den enskilde. Här gör Af bedömningen att den arbetssökande är i behov av att få en anvisning till ledig plats som motsvarar dennes kompetens och sök område. Närmare bestämt handlar det om att Af gör en professionell bedömning av hur den

¹⁰Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete. IAFFS 2004:3.

sökandes kompetens överensstämmer med arbetsgivarens krav i platsbeskrivningen. Själva anvisningen om ledig plats skickas eller lämnas till den berörde arbetssökande. Det uppsatta målet för denna del av matchningsarbetet är att den arbetssökande ska få tillräckligt med anvisningar så att han/hon snarast möjligt kan söka och få ett arbete. Målsättningen är även att samtliga anvisningar ska följas upp samt mätas kontorsvis och diskuteras i resultatdialoger.

Den andra utgångspunkten är order i AIS, det vill säga arbetsgivare som söker arbetskraft genom annonsering i Af:s platsbank. I denna del fungerar metoden så att Af gör en överenskommelse med arbetsgivaren om att skicka anvisningar till lämpliga sökande. Anvisningarna fungerar som uppmaning till den arbetssökande att söka den aktuella lediga platsen. Även här sker anvisning utifrån en professionell bedömning av sökandens kompetens i förhållande till arbetsgivarens krav för den lediga platsen som arbetsförmedlaren gör. Målet är att arbetsgivaren ska få tillräckligt med förslag på sökande så att den lediga platsen snarast kan tillsättas. Måluppfyllelsen ska mätas mot det uppsatta verksamhetsmålet att minst 85 procent av arbetsgivarna ska ha fått tillräckligt med sökande för att kunna anställa. Själva mätningen görs i den kvartalsvis återkommande arbetsgivarundersökningen och följs upp kontorsvis.¹¹

Metoden slår samtidigt fast att en god kvalitet i registrerade uppgifter för respektive part, det vill säga arbetssökande och arbetsgivare, är en förutsättning för att en framgångsrik anvisning ska kunna genomföras.

Uppföljning

Enligt nya rutiner som infördes i maj 2005 uppgav AMS att uppföljning av anvisning ska göras i två steg.¹² Detta ska ske på så sätt att den arbetssökande på en redovisningsblankett till Af redovisar om han/hon har sökt den lediga platsen eller inte.¹³ Meddelar den sökande att han/hon sökt anvisat arbete ska arbetsförmedlaren dokumentera detta i AIS. När den sökande har fått besked

¹¹ AMV:s intranät VIS, 2005-06-20, "Anvisa till ledig plats – Utgå från order i AIS (Q) Kvalitetskriterier."

¹² AMS, 2005a, "Återrapportering c – kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen".

¹³ Redovisningsblanketten medföljer den utskickade anvisningen och innehåller ett senaste datum då redovisningen ska lämnas. Blanketten kan lämnas genom att antingen skicka e-post, ringa eller besöka Af.

om han/hon fått platsen eller inte gör förmedlaren en slutlig uppföljning i systemet. Framkommer det då att den sökande har fått platsen men tackat nej, ska en prövning göras om det är aktuellt att skicka en underrättelse till a-kassan. På samma sätt ska ställning tas till underrättelse om den sökande meddelar att han/hon inte avser att söka den anvisade platsen.

Kontaktar inte den sökande Af får förmedlaren en påminnelse i AIS dagen efter sista redovisningsdatum. Förmedlaren ska då avanmäla den sökande till a-kassan. Om den arbetsökande därefter kontaktar Af och åter vill bli påanmäld till a-kassan ska förmedlaren göra det. Dessutom ska förmedlaren följa upp anvisningen enligt ovan.¹⁴

Vidare framgår det i AMS återrapportering till regeringen att de uppgifter som arbetsökande lämnar ska säkerställas genom särskilda uppföljningsmetoder. Som exempel på sådan särskild uppföljning anges, genom stickprovskontroller, kontakter med arbetsgivare.¹⁵

Med anledning av det som står i återrapporteringen om stickprovskontroller har IAF skickat en förfrågan till AMS. I skriftligt svar den 24 oktober 2005 uppgav AMS att arbetet med att ta fram en beskrivning för hur detta ska gå till hade påbörjats. Detta arbete var beräknat att vara klart senast den 31 december 2005. I den återrapportering till regeringen som görs den 31 oktober 2005 tas dock frågan om stickprovskontroller inte upp överhuvudtaget.¹⁶ I dagsläget har AMS fortfarande inte tagit fram någon beskrivning om hur de tidigare angivna stickprovskontrollerna ska gå till.

Översyn av anvisning till ledig plats mars 2006

Sedan den 1 mars 2006 beskriver AMS syftet med anvisningar som att tillgodose arbetsgivarnas behov av arbetskraft. Af ska med andra ord använda anvisningar med utgångspunkt från arbetsgivarnas behov av arbetskraft och efter en överenskommelse om detta med arbetsgivaren. Anvisningar ska fortfarande göras genom matchning och förutsätter alltså att den som anvisas ska ha bedömts som lämplig för den lediga platsen. Af ska

¹⁴AMV:s intranät VIS, 2006-01-30, "Anvisa till ledig plats – Utgå från inskriven sökande (Q) Aktivitetsbeskrivning".

¹⁵AMS, 2005a.

¹⁶AMS, 2005b, "Återrapportering enligt regeringens uppdrag för att säkerställa en mer likartad tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen".

således inte längre använda anvisning för att allmänt pröva arbetssökandes sökaktivitet. Däremot kan anvisning fortfarande ses som en del av kontrollfunktionen under förutsättning att den sker som "ett led i att med utgångspunkt från arbetsgivarens behov och efter överenskommelse med arbetsgivaren tillgodose dennes behov av arbetskraft".¹⁷

Den nya beskrivningen av hur anvisningar ska användas innehåller, under den givna förutsättningen, fortfarande en kontrollaspekt. Därigenom att det tidigare kravet från regeringen att samtliga anvisningar ska följas upp kvarstår.¹⁸

Resultatet av översynen leder till en uppenbar risk. Den grupp som blir föremål för anvisningar kommer i realiteten att begränsas. Styrts anvisningar av arbetsgivarens behovsbeskrivning blir konsekvensen att enbart en särskild grupp arbetssökande kommer att vara föremål för kontroll. Gruppen blir sådan att dess gångbarhet på arbetsmarknaden är jämförelsevis stor, eftersom den förmodligen är mycket eftertraktad. För övrigt är sannolikheten stor att de själva redan har sökt den lediga platsen, vilket innebär att den tänkta kontrollen av dem i bästa fall blir medelmåttig.

Därutöver betyder detta att en potentiell grupp arbetssökande i praktiken faller utanför den kontroll som tillämpas genom anvisning. Den här gruppen består närmast av arbetssökande som inte är matchningsbara om anvisningen enbart skulle följa arbetsgivarens behov. Exempel på sådana sökande är personer som har varit inskrivna under längre perioder, har någon form av hinder eller saknar arbetslivserfarenhet. I översynen tar AMS inte upp frågan om hur bortfallet av kontroll för denna grupp ska kompenseras i fortsättningen.

¹⁷ AMV:s intranät VIS, 2006-03-01, "Översyn av anvisningar till arbete och handlingsplaner".

¹⁸ Näringsdepartementet, 2004, "Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad".

Anvisningar gjorda mars 2005

För att få en uppfattning om hur Af använder metoden anvisning till ledig plats har IAF från AMS begärt uppgifter om alla anvisningar gjorda under mars 2005.

Data

Uppgifterna från AMS består bland annat av den kommun som det anvisade arbetet är lokaliserat i. Därutöver är det Af-kontor som den anvisade personen är inskriven vid känt. I de flesta fall är kontoret ifråga geografiskt lokaliserat i en viss kommun. Beräkningen av avståndet mellan kommunerna baserar sig på restid med bil.¹⁹ Emellertid bör det noteras att alla sökande inte har tillgång till bil och att restider sedan 1998, i viss utsträckning, kan ha ändrats. Detta ger därför endast en ungefärlig uppfattning om avståndet mellan anvisande Af-kontor och den kommun där den lediga platsen är lokaliserad.

Under mars 2005 gjordes 79 864 anvisningar. För 78 592 av dessa, det vill säga 98,4 procent, kan en restid fastställas enligt ovan. Däremot är det inte möjligt att göra en sådan beräkning för 1 272, det vill säga 1,6 procent av dessa anvisningar. Skälet till att det inte går att fastställa restid för samtliga anvisningar är att vissa Af-kontor inte tillhör en specifik kommun utan täcker fler än en, vilket gör det omöjligt att fastställa en restid för samtliga anvisade personer. I det följande bortses från de anvisningar som inte har kunnat tidsättas.

Av de anvisningar där restiden mellan hemkommun och arbetskommun kunde fastställas avsåg 14 477 (18,4 procent) personer där det saknades uppgift om att de uppburit arbetslöshetsersättning²⁰. Gentemot dessa personer kan arbetsförmedlingen inte ställa samma krav på arbetsökandet som man kan göra på dem som uppstår ersättning. De resultat vi redovisar nedan baserar sig på de 64 115 anvisningar som avser personer som uppburit ersättning.

¹⁹ Beräkningen är gjord 1998.

²⁰ Uppgiften om att personen uppburit arbetslöshetsersättning är hämtad ur AMS sökanderegister och avser en uppgift som i sin tur skickas till AMS från a-kassornas register OAS. Uppgiften får närmast betraktas som en indikator eftersom den inte säkerställer att personen uppburit ersättning vid den tidpunkt då anvisningen lämnades.

För att kunna relatera data om anvisningar till antalet arbetssökande har IAF även hämtat uppgifter från AMS om de cirka 463 000 personer som var aktuella vid arbetsförmedlingen 31 mars 2005 och där det finns en uppgift (se ovan) om att personen uppburit arbetslöshetsersättning. Av de 463 000 var vid månadens slut cirka 169 000 (36 procent) registrerade som helt arbetslösa medan 136 000 var registrerade som deltidsarbetslösa eller timanställda. Resterande 158 000 var i slutet av månaden registrerade i andra sökandekategorier. Det rör sig om personer som återfinns i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, som har fått en tidsbegränsad anställning eller som inte står till arbetsmarknadens förfogande men ändå önskar kvarstå som inskrivna vid arbetsförmedlingen. I varje fall den först nämnda gruppen – de som finns i olika arbetsmarknadspolitiska program kan mycket väl bli föremål för platsanvisningar.

Av de 463 000 hade cirka 336 000 (73 procent) förbrukat mer än 100 dagar av sin senaste ersättningsperiod. Det innebär att dessa inte på samma sätt som övriga kan begränsa sitt arbetssökande geografiskt och yrkesmässigt utan att ha personliga skäl för detta.

Resultat

En beskrivning av samtliga inskrivna sökande med arbetslöshetsersättning som har fått en anvisning inleder presentationen. Redovisningen fortsätter med information om hur Af-kontoren använder metoden anvisning till ledig plats. Slutligen illustreras utfallet för grupperna kön, period i arbetslöshet och sökandekategori. I varje avsnitt presenteras uppgifter om:

- antalet anvisningar under mars 2005 per inskriven vid slutet av månaden, det vill säga anvisningsgrad,
- hur lång restiden är mellan den anvisade personens nuvarande hemkommun och det anvisade arbetet,
- i vilken utsträckning anvisningarna följs upp.

Totalt

Givet att arbetssökande inte har relevanta hinder ska de söka arbete i hela landet efter de första hundra ersättningsdagarna. I föreliggande rapport saknas dock information om enskilda individers hinder samt huruvida de söker arbete i hela landet eller inte. Sannolikheten att majoriteten av ersättningstagarna som har passerat

hundra ersättningsdagar har relevanta hinder är liten. Med andra ord borde flertalet personer sakna godtagbara hinder att söka arbete i hela landet.

Under mars 2005 gjorde Af 64 115 anvisningar till personer som fick arbetslöshetsersättning. För att få en uppfattning om hur vanligt det är med anvisningar relateras här antalet anvisningar till antalet inskrivna med arbetslöshetsersättning (oavsett sökandekategori) per den 31 mars 2005. Vid denna tidpunkt var 463 114 personer med arbetslöshetsersättning inskrivna. Följaktligen fick 14 av 100 inskrivna en anvisning under den aktuella perioden²¹.

I Tabell 1 nedan redovisas den restid de anvisade arbetsökande har för att komma från hemkommunen till det anvisade arbetet. Detta som en illustration av benägenheten att anvisa geografiskt brett.

Tabell 1: Restid mellan hemort och anvisad ledig plats

Percentil	Minuter
10	7
20	10
30	12
40	14
50	17
60	21
70	27
80	40
90	64
100	1 010
Medel	37
Antal	64 115

Resultatet i tabellen tyder på att anvisningar i stor utsträckning avser arbete mycket nära hemkommunen. Hälften av anvisningarna (vid femtionde percentilen) har en kortare beräknad restid än 17 minuter. Medan nio av tio anvisningar har en kortare restid än 64 minuter. Att medelvärdet för restiden ändå är 37 minuter förklaras av att ett fåtal anvisningar har mycket stora avstånd.

²¹ I själva verket är denna andel en överskattning, eftersom arbetssökande som avaktualiserats under månaden exkluderats vid beräkning av anvisningsgrad samt att en del sökande kan ha fått mer än en anvisning.

I regelverket²² är pendlingsavståndet under de första hundra ersättningsdagarna tolv timmars frånvaro från hemmet, vilket ger en möjlig restid på ca tre timmar per dag. För att som arbetssökande kunna begränsa sig till ett sökområde inom pendlingsavstånd efter de första hundra ersättningsdagarna krävs det särskilda skäl. Som nämns ovan har 73 procent av de inskrivna förbrukat mer än hundra ersättningsdagar. Trots detta kan det konstateras att endast för sju procent av gjorda anvisningar (4 512 stycken) hamnar restiden på över nittio minuter per enkelresa. Majoriteten av anvisningarna sker med andra ord till lediga platser inom relativt korta avstånd från den arbetssökandes hemort. Detta illustreras även av det faktum att antalet anvisningar faller kraftigt med avståndet från bostaden.

En förutsättning för att gjorda anvisningar ska fungera som kontrollinstrument är att de följs upp. Uppföljning av anvisning till ledig plats ska svara på två frågor som är avgörande för kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen. Den första frågan gäller huruvida den anvisade har sökt den lediga platsen eller inte. Medan fråga två avser om personen erbjudits men tackat nej till den lediga platsen. I Tabell 2 framgår aggregerade uppgifter om uppföljningar avseende anvisningar gjorda under mars 2005.

Tabell 2: Uppföljning, totalt

	Antal	Andel
Fått arbete	4 488	0,070
Ej fått jobbet	33 163	0,517
Ej avgjord	0	0
Annan orsak	11 247	0,175
Anställning med anställningsstöd	0	0
Ej sökt anvisat arbete	1 466	0,023
Ej möjlig att följa upp	2 092	0,033
Uppdraget återtaget	150	0,002
Automatiskt uppföljd	6 567	0,102
Utan kod	4 942	0,077
Summa	64 115	1

Det är inte alldeles enkelt att avgöra hur de olika uppföljningskoderna ska tolkas. Exempelvis skulle koden "Fått arbete" enligt IAF kunna tolkas som att den sökan-

²² IAFFS 2004:3.

de har fått ett arbete men inte nödvändigtvis det anvisade arbetet.

Därmed är det även svårt att avgöra om en anvisning kan anses ha följts upp. Är det så att anvisningar som kodats "*Fått arbete*" endast innebär att den anvisade har fått något arbete, men inte det anvisade arbetet, tyder det snarare på att dessa anvisningar inte har följts upp. Rent hypotetiskt kan det vara så att de inte behövde följas upp för att den arbetssökande ändå har fått ett arbete. Det går heller inte att avgöra med säkerhet att koden "*Annan orsak*" innebär att anvisningen har blivit uppföljd. De koder för vilka vi med säkerhet kan konstatera att anvisningen inte har följts upp är "*Ej möjlig att följa upp*", "*Automatiskt uppföljd*" samt anvisningar där ingen kod är angiven. Koden "*Automatiskt uppföljd*" innebär att anvisningen inte har följts upp eller att inget svar har inkommit. Under dessa omständigheter sker en automatisk uppföljning i systemet efter sex månader²³.

Antar vi trots dessa reservationer att kategorierna "*Fått arbete*", "*Ej fått jobbet*", "*Annan orsak*", "*Ej sökt anvisat arbete*" och "*Uppdrag återtaget*" anses vara uppföljda, innebär det att endast 78,8 procent (50 514) av gjorda anvisningar har följts upp vid tidpunkten för uttag av uppgifter ur databasen Händel.

Det är anmärkningsvärt att ingen av de tillgängliga uppföljningskoderna ger svar på frågan om personen avböjt arbetsgivarens erbjudande om anställning i det anvisade arbetet.

Af-kontor

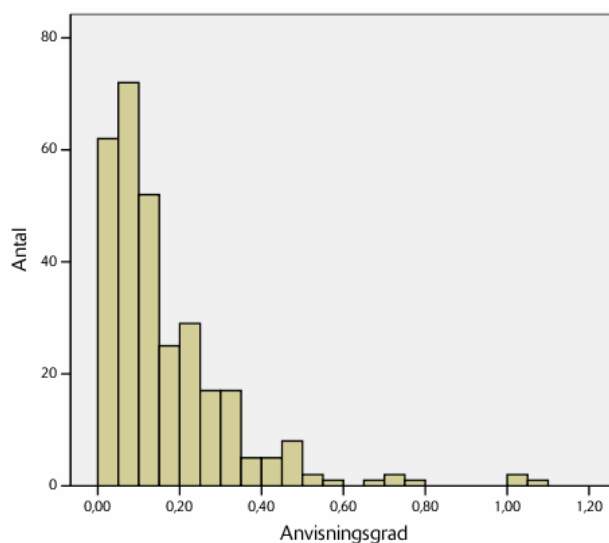
I Tabell 3 återges i vilken grad Af-kontoren anvisar. Medianvärdet (vid femtionde percentilen) ligger på 12 procent. Medianvärdet ger en indikation om i vilken utsträckning Af-kontoren anvisar. En majoritet av kontoren har en anvisningsgrad på 34 procent eller mindre (vid nittionde percentilen). Vid dessa kontor blev två tredjedelar av de sökande inte föremål för någon anvisning under den aktuella månaden. Således är sannolikheten för en inskriven arbetssökande att få en anvisning relativt låg vid de flesta kontor. Det finns dock några få kontor som utmärker sig genom att ha en jämförelsevis hög anvisningsgrad.

²³ AMS, 2003b, s. 10.

Tabell 3: Anvisningsgrad för Af-kontor

Percentil	Anvisningsgrad
10	0,03
20	0,05
30	0,07
40	0,09
50	0,12
60	0,15
70	0,20
80	0,25
90	0,34
100	1,08
Medel	0,138
Antal kontor	302

I Figur 1 presenteras antal Af-kontor i relation till anvisningsgrad, vilket på ett tydligt sätt illustrerar uppgifterna i tabellen ovan.



Figur 1: Antal Af-kontor och anvisningsgrad

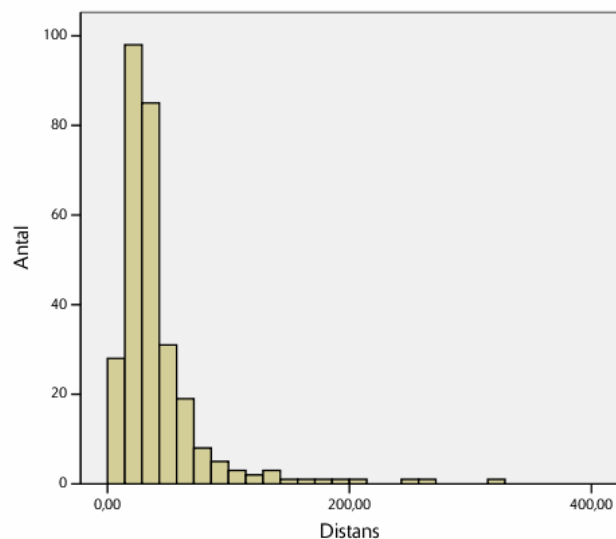
I Tabell 4 framgår genomsnittligt avstånd mellan hemort och anvisad ledig plats för Af-kontoren. Mediantistansen (femtionde percentilen) är trettio minuter, vilket betyder att hälften av kontoren anvisar på en genomsnittlig distans från hemorten som är trettio minuter eller kortare. För 90 procent av kontoren är motsvarande distans 72 minuter eller kortare. Med andra ord anvisar de flesta kontor i stor utsträckning till arbete nära hemorten. Dock

finns det även här kontor som skiljer sig från mängden genom att anvisa på jämförelsevis längre distans.

Tabell 4: Genomsnittligt avstånd mellan hemort och det anvisad ledig plats för olika Af-kontor

Percentil	Distans i minuter
10	14
20	20
30	24
40	27
50	30
60	35
70	40
80	52
90	72
100	324
Medel	37
Antal kontor	289

Det faktum att Af-kontoren tenderar att anvisa på nära avstånd från hemorten illustreras också tydligt i figur 2 nedan. I figuren presenteras detta förhållande som en relation mellan antal Af-kontor och genomsnittligt avstånd mellan hemort och anvisad ledig plats.



Figur 2: Antal Af-kontor och genomsnittlig distans i minuter

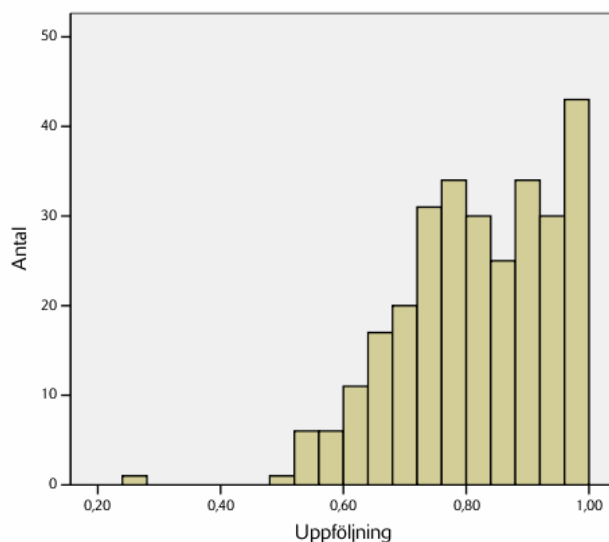
Tabell 5 visar i vilken grad Af-kontoren följer upp gjorda anvisningar. Majoriteten av kontoren har en relativt hög

uppföljningsgrad. Hälften av kontoren har en uppföljningsgrad på 82 procent eller högre. Samtidigt framgår det att 30 procent av kontoren har en uppföljningsgrad som är 75 procent eller lägre. Mot bakgrund av målsättningen att samtliga anvisningar ska följas upp framstår detta som ett anmärkningsvärt lågt resultat.

Tabell 5: Uppföljningsgrad vid Af-kontoren

Percentil	Uppföljningsgrad
10	0,64
20	0,71
30	0,75
40	0,78
50	0,82
60	0,87
70	0,90
80	0,93
90	0,97
100	1,00
Min	0,26
Medel	0,79
Antal Kontor	289

Samtidigt som den höga uppföljningsgraden illustreras i Figur 3 visar det sig att det även finns exempel på kontor med en mycket låg grad av uppföljning.



Figur 3: Antal Af-kontor och uppföljningsgrad

Kön

Vid mars månads slut var 237 373 kvinnor och 225 741 män inskrivna som arbetssökande med ersättning. Män fick i absoluta tal något fler anvisningar än kvinnor, vilket framgår i Tabell 6 nedan. Även den procentuella andelen anvisningar visar på samma resultat. Det vill säga att inskrivna män, med en andel på 15 procent, fick något fler anvisningar än kvinnor med en andel på 13 procent.

Tabell 6: Restider för anvisningar avseende kön

Percentil	Distans (minuter)	
	Män	Kvinnor
10	7	7
20	10	10
30	12	11
40	15	14
50	18	16
60	23	20
70	32	25
80	45	33
90	88	48
100	1 008	1 010
Medel	45	29
Antal	33 124	30 991

Av Tabell 6 ovan framgår dessutom att avståndet mellan hemkommun och den anvisade lediga platsen är längre för män än för kvinnor. Skillnaden i medelvärde mellan könen är 16 minuter, vilket förklaras av att en större andel män får anvisningar till arbete på längre avstånd från deras hemort. Tabellen visar att 90 procent av männen fick anvisning till lediga platser som har en restid på 88 minuter eller kortare. Restiden för motsvarande andel kvinnor var 48 minuter eller kortare.

Uppföljningen av anvisningar visar att kvinnor i något större utsträckning har fått arbete, vilket noteras i Tabell 7. Uppföljningsgraden är däremot densamma, närmare bestämt 78,8 procent, för båda könen.

Tabell 7: Uppföljning per kön

	Män	Kvinnor
Fått arbete	0,060	0,081
Ej fått jobbet	0,532	0,501
Ej avgjord	0	0
Annan orsak	0,172	0,179
Anställning med anställningsstöd	0	0
Ej sökt anvisat arbete	0,021	0,025
Ej möjlig att följa upp	0,034	0,031
Uppdraget återtaget	0,003	0,002
Automatiskt uppföljd	0,102	0,102
Utan kod	0,075	0,079
Summa	1	1

Period i arbetslöshet

I regelverket finns bestämmelser om möjlighet till begränsning av geografiskt sökområde inom de första hundra ersättningsdagarna. Efter hundra dagar måste den sökande dock ange godtagbara skäl för fortsatt begränsning.

I Tabell 8 redovisas restider till anvisad ledig plats för personer som fått arbetslöshetsersättning under kort respektive lång tid. Med kort tid avses här sökande som befinner sig inom de första hundra ersättningsdagarna, medan det med lång tid avses personer som har passerat hundra dagar.

Tabell 8: Restider avseende personer med kort respektive lång tid med arbetslöshetsersättning

Percentil	Distans (minuter)	
	Kort	Lång
10	7	7
20	10	10
30	12	12
40	15	14
50	17	17
60	21	21
70	28	27
80	39	40
90	57	67
100	924	1 010
Medel	34	38
Antal	14 345	49 770

Under mars 2005 gjorde Af 64 115 anvisningar som vände sig till arbetssökande med ersättning från arbets-

löshetsförsäkringen. Av dessa avsåg 78 procent personer som passerat hundra ersättningsdagar. Motsvarande andel för samtliga inskrivna var under samma period 73 procent. Detta tyder på att anvisningar i något större utsträckning riktas till personer med längre tid i arbetslöshet.

Avståndet mellan hemorten och den anvisade lediga platsen verkar däremot inte påverkas mer än marginellt av tiden i arbetslöshet. Medianavståndet mellan hemort och den anvisade lediga platsen, det vill säga den femtioda percentilen, är densamma för personer med kort respektive lång tid i arbetslöshet. Däremot är medelavståndet längre för dem med lång tid i arbetslöshet. Detta förklaras av att 20 procent av dessa i större utsträckning anvisas på längre avstånd från hemmet.

Vad gäller uppföljning av gjorda anvisningar visar Tabell 9 att personer med kortare tid i arbetslöshet i något högre grad har fått arbete. Uppföljningsgraden är ungefär densamma för båda kategorierna arbetssökande. Mer precist 77,8 procent för tabellens kategori "Lång" respektive 78,5 procent för kategorin "Kort".

Tabell 9: Uppföljning av anvisning utifrån period med ersättning

	Kort	Lång
Fått arbete	0,082	0,067
Ej fått jobbet	0,488	0,526
Ej avgjord	0	0
Annan orsak	0,206	0,167
Anställning med anställningsstöd	0	0
Ej sökt anvisat arbete	0,027	0,022
Ej möjlig att följa upp	0,036	0,032
Uppdraget återtaget	0,002	0,003
Automatiskt uppföljd	0,097	0,104
Utan kod	0,062	0,081
Summa	1	1

Sökandekategori

I Tabell 10 redovisas antalet anvisningar per sökandekategori i mars 2005. Berörda sökandekategorier är heltidsarbetslösa, deltidsarbetslösa och timanställda som var inskrivna och uppbar ersättning. Kategorier av sökande utöver dessa, t ex sökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska program, betecknas som övriga i tabellen.

Heltidsarbetslösa fick i absoluta tal flest anvisningar under perioden ifråga. Jämfört med de andra kategorierna i tabellen fick de mer än dubbelt så många anvisningar per inskriven. Andelen för de heltidsarbetslösa var 21,9 procent medan motsvarande andel för deltidarbetslösa och timanställda var 8,3 procent. Mot bakgrund av det särskilda uppdrag som AMS har fått av regeringen att minska deltidarbetslösheten är den stora skillnaden i anvisningsgrad mellan heltids- och deltidarbetslösa anmärkningsvärd.²⁴

Tabell 10: Antal anvisningar och inskrivna 2005-03-31, per sökandekategori

Kategori	Anvisningar (A) (Antal)	Inskrivna (I) (Antal)	Anvisnings- grad
Heltid	37 027	169 029	0,219
Deltid och timanställd	11 323	136 621	0,083
Övriga	15 765	157 464	0,100
Summa	64 115	463 114	0,138

Uppgifterna i Tabell 11 visar att anvisningar till deltidarbetslösa tenderar att ske närmare hemorten än för övriga kategorier inskrivna. Detta framgår av det lägre medelvärdet vad gäller restiden för anvisningar som avser deltidarbetslösa. Eftersom en klar majoritet av deltidarbetslösa är kvinnor så är detta en del av förklaringen till den tidigare könsrelaterade skillnaden mellan män och kvinnor när det gäller restid till anvisad ledig plats. Dessutom förstärks den här bilden ytterligare av att 90 procent av de anvisade lediga platserna ifråga innebär en restid som är 52 minuter eller kortare. Motsvarande siffror vid nittionde percentilen är 65 minuter för "Heltid" respektive 70 minuter för "Övriga".

²⁴ Näringsdepartementet, 2005c.

Tabell 11: Restid mellan hemort och anvisad ledig plats, per sökandekategori

Percentil	Heltid (min)	Deltid (min)	Övriga (min)
10	7	8	7
20	10	10	10
30	11	12	12
40	14	14	14
50	17	17	17
60	21	21	21
70	28	27	28
80	40	36	42
90	65	52	70
100	1010	924	919
Medel	38	31	40
Antal	37 027	11 323	15 765

I Tabell 12 presenteras uppföljning av anvisningar. Här framkommer att deltidsanställda i jämförelse med övriga grupper oftare klassas som "Fått arbete". Medan en relativt liten andel av de heltidsarbetslösa fick det arbete de anvisades.

Tabell 12: Uppföljning av gjorda anvisningar, uppdelat per sökandekategori.

	Heltid	Deltid	Övriga
Fått arbete	4,3	11,2	10,4
Ej fått jobbet	54,3	43,8	51,3
Ej avgjord	0	0	0
Annan orsak	17,8	20,7	14,6
Anställning med anställningsstöd	0	0	0
Ej sökt anvisat arbete	2,0	3,5	2,0
Ej möjlig att följa upp	3,3	3,9	2,8
Uppdraget återtaget	0,3	0,1	0,3
Automatiskt uppföljd	10,6	9,3	10,2
Utan kod	7,5	7,4	8,4
Summa	100,0	100,0	100,0

Andelen anvisningar som följdes upp var högst för deltidsarbetslösa med 79,3 procent. Följt av 78,7 procent för kategorin "Heltid" och 78,6 procent för "Övriga". För övrigt framgår det att de deltidsarbetslösa i större utsträckning inte har sökt det anvisade arbetet. Uppföljningen visar även att koden "Annan orsak" är vanligare förekommande för deltidsarbetslösa jämfört med de andra grupperna.

Intervjuer

IAF har genomfört intervjuer med arbetsförmedlare vid sex olika länsarbetsnämnder²⁵. Urvalet av län återspeglar målsättningen att ha en geografisk spridning men även att såväl storstadsregioner, skogslän som mindre län ska vara representerade.

Intervjuerna har förts som gruppsamtal. Den här formen har valts för att underlätta för intervjuobjekten att föra ett fritt resonemang samt för att göra det enklare för intervjuerna att fånga upp handläggarnas allmänna attityder kring deras arbete med anvisning till ledig plats.

Två grupper har intervjuats vid varje länsarbetsnämnd. Varje grupp har bestått av 6-10 personer. Det är länsarbetsnämnderna som har valt ut gruppdeltagarna efter IAF:s anvisningar. Från IAF:s sida var ett uttalat önskemål att handläggarna ifråga skulle ha varierande arbetsuppgifter och erfarenhet på Af.

Under samtalen har intervjuerna använt ett antal frågor som stöd. De i förväg färdigställda frågorna var allmänt formulerade med tanken att inte begränsa intervjuobjekten under samtalsgången.²⁶ Samtalen har spelats in och är sammanställda i efterhand.

Observera att intervjuerna är genomförda före AMS översyn av anvisning till ledig plats den 1 mars 2006. Detta innebär att resonemanget under intervjuerna fördes utifrån tidigare metodanvisningar. Följaktligen betraktades inte anvisning som ett instrument för att enbart tillgodose arbetsgivarnas behov, utan även som ett viktigt kontrollredskap.

Anvisning till ledig plats

Förmedlarna beskriver anvisning till ledig plats som en formell uppmaning till den arbetssökande att söka ett specifikt arbete. Anvisningen är formell såtillvida att den dokumenteras i AIS och är förenad med ett krav på uppföljning. En förutsättning i sammanhanget är att Af har ansett det aktuella arbetet som lämpligt för den arbetssökande. Det är arbetsförmedlaren som gör en professionell bedömning angående arbetets lämplighet.

²⁵ Intervjuerna har genomförts vid Länsarbetsnämnderna i Halland, Jönköping, Norrbotten, Stockholm, Västernorrland och Västra Götaland.

²⁶ Se bilaga 1.

Hur ofta Af anvisar skiljer sig markant mellan olika kontor och enskilda förmedlare. I allmänhet anvisar Af i mycket liten utsträckning, även om det finns förmedlare som uppger att de gör anvisningar varje dag. En uppskattning som många förmedlare gör är att de anvisar åtminstone någon gång i veckan. Flertalet förmedlare anser att sökanden i regel är medvetna om vilka krav som ställs på dem angående att själva söka jobb. Under sådana omständigheter gör Af bedömningen att det inte finns grund för att göra formella anvisningar.

En synpunkt bland förmedlarna är även att antalet anvisningar är beroende av tillgången på lediga platser men också på den tid som arbetsförmedlaren anser sig ha till förfogande. Förutsättningen för att kunna göra en bra anvisning är, enligt många, att förmedlaren känner den sökande ganska väl. Det vill säga att förmedlaren har ett gott underlag för att kunna matcha den sökande mot en ledig plats. Har förmedlarna inte tid att lära känna den arbetssökande avstår de från att göra en anvisning. De bedömer alltså kvaliteten på anvisningarna som det viktigaste, något som begränsar antalet gjorda anvisningar.

Vidare beskriver många förmedlare anvisningar som ett instrument för kontroll. "Misstänker man att en sökande är inaktiv så anvisar man för att testa" är en återkommande kommentar. Samtidigt uppger ett flertal förmedlare att de anvisar exklusivt ur en serviceaspekt och menar uttryckligen att de "undviker att anvisa ur kontrollsynpunkt". Dessa förmedlare gör anvisningar utifrån order såväl som ur sökandeperspektivet. Servicen är då riktad både mot arbetsgivaren och mot den arbetssökande.

Det är individuella bedömningar som avgör vem som får en anvisning, oftast utan någon närmare tanke på yrkes- eller annan grupptillhörighet. Vissa förmedlare menar ändå att det ibland blir nödvändigt att agera specifikt mot vissa yrkeskategorier. Det gäller vanligtvis yrken där någon begränsning till den lokala arbetsmarknaden inte kan göras, eftersom utbudet av lediga platser i det närmaste är obefintligt. För den här typen av yrkeskategorier blir det nödvändigt att antingen anvisa till arbete på andra orter och/eller annan typ av arbete.

Utöver dessa grupper uppger förmedlarna att de med anvisningar i högre grad kontrollerar sökanden som har gått en arbetsmarknadsutbildning. Förmedlarna antyder också att det finns tendenser att kvinnor får fler anvis-

ningar än män. Vidare får långtidsarbetslösa anvisningar i större utsträckning än nyinskrivna arbetsökande. Enskilda förmedlare gör gällande att också den sökandes ålder kan spela en viss roll för hur ofta de anvisar. Det vill säga att de anvisar äldre sökande i mindre utsträckning. I detta sammanhang förefaller dock förmedlarna inte sakna viljan att anvisa. En kombination av arbetsgivarnas ovilja att anställa äldre och äldre personers begränsade förmåga att bredda sig yrkesmässigt är förklaringen till det låga antalet anvisningar till äldre arbetsökande. Samtidigt uppger några förmedlare att de oftare anvisar lågutbildade arbetsökande med okvalificerade yrken, som t ex städare, jämfört med högutbildade akademiker. Detta på grund av den senare gruppens "verbala förmåga".

För övrigt uppger förmedlarna att kontrollaspekten ökar ju längre tid en person har varit arbetslös. Yrkesmässig hänsyn kan också tas, t ex när Af bedömer att sökande med en viss utbildning inte kan anvisas till andra yrken än det de är utbildade för. Även det motsatta kan bli aktuellt, d v s att Af väljer att testa specifika yrkesgruppers vilja att bredda sig yrkesmässigt. Typiska exempel på sådana yrkesgrupper är säsongsanställda eller arbetslösa med ett förflutet inom vårdsektorn. Det vill säga personer som har en bakgrund inom vården men som sedan har omskolat sig och inte kan hitta ett arbete inom sitt nya yrke.

En allmän uppfattning bland förmedlarna är att de föredrar att anvisa yrkesmässigt brett hellre än att anvisa till orter dit den sökande måste flytta. I övrigt är det kombinationen av sökandens yrke och tillgången på lediga platser inom yrket lokalt som avgör om Af gör en anvisning. Ett uttryck som ofta förekommer är "jag anvisar inte till orter där jag vet att det redan finns många arbetslösa, det anser jag inte vara rimligt".

Inom pendlingsavstånd anvisar förmedlarna redan från första dagen. De tar dock hänsyn till kommunikationer och övriga individuella hinder, som t ex familjesituationen. Trots detta leder anvisningar ofta till diskussioner med sökande. Det här gäller även när den lediga platsen finns inom pendlingsavstånd.

Uppföljning av anvisning

Förmedlarna har olika uppfattning om definitionen av uppföljning. De accepterar i allmänhet redovisningen från den sökande som en slags uppföljning. Vissa förmedlare anser dock att sökandes egna redovisningar framstår som "ett spel för gallerierna". Detta med anledning av att Af aldrig med säkerhet kan veta om den som får en anvisning verkligen sökt den lediga platsen. Flera anser därför att det blir bättre kvalitet om uppföljning innebär att kontakt tas med arbetsgivaren.

Alla förmedlare är emellertid inte av uppfattningen att samtliga anvisningar ska följas upp. Dessa förmedlare anser att kravet på uppföljning enbart handlar om stickprovskontroller.

Beroende på vilken definition förmedlarna har på uppföljning ger de olika svar på hur ofta de följer upp anvisningar. De som definierar uppföljning som den sökandes egen redovisning anser sig följa upp merparten av gjorda anvisningar. Dessa förmedlare förlitar sig med andra ord på de uppgifter som lämnas i redovisningsblanketten.

Enligt förmedlarna är det svårt att leva upp till målet att följa upp samtliga anvisningar. Det främsta problemet med att uppnå detta är den nya tvåstegsmetoden för uppföljning. Steg ett utgör i allmänhet inget större problem eftersom det handlar om sökandens egen redovisning. Uppföljningen blir dock komplicerad i steg två. Där krävs nämligen att sökanden har fått besked från arbetsgivaren om han/hon har fått arbetet eller inte. Komplikationen består i att enbart ett fåtal arbetsgivare återkommer med slutligt besked angående tillsättningen av platsen. Således anser förmedlarna att det nya uppföljnings sättet inte bara är opålitligt utan även alltför tidskrävande.

Enbart i undantagsfall sker uppföljning med arbetsgivarna, eftersom de oftast inte vet vilka som sökt den lediga platsen. Ingenstans i intervjuresultaten framgår att det skulle finnas något systematiskt sätt för att följa upp anvisningar med arbetsgivaren. I de fall uppföljning trots allt sker med arbetsgivaren är det vanligtvis förmedlaren som har arbetsgivarkontakten som gör detta. Det här är en lösning som flera Af-kontor har valt för att inte i onödan överbelasta arbetsgivaren med telefonsamtal. Kan

arbetsgivaren inte svara på vilka som sökt arbetet markerar vissa förmedlare anvisningen som "ej uppföljningsbar".

I vissa fall anser förmedlarna att det är lättare att följa upp med arbetsgivaren, t ex när den lediga platsen avser ett bristyrke. Vidare gäller detta även för anvisningar som går till personer som är i behov av extra resurser på Af. Exempel på sådana personer är deltagare i arbetsmarknadspolitiska program såsom aktivitetsgarantin (GAR) och arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare (SIN). När Af försöker matcha dessa personer mot arbete på en viss arbetsplats har förmedlarna ofta en bra kontakt med arbetsgivarna och kan därför följa upp med dem.

För övrigt framkommer att målet med uppföljning av samtliga anvisningar kan medföra en lägre anvisningsgrad. Enligt förmedlarna beror detta främst på att det är relativt tidskrävande att följa upp alla anvisningar. Samtidigt uttrycker en del förmedlare uppfattningen att antalet anvisningar inte påverkas av målet. Det här beror bland annat på att det fortfarande går att följa upp anvisningen med koden "ej uppföljningsbar".

Analys och slutsatser

Det grundläggande syftet med denna studie är undersökning av anvisningarnas betydelse för kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen.

För att kunna uppnå syftet har det inledningsvis varit nödvändigt att klargöra vad en anvisning är och i vilka syften Af anvisar. Resultaten visar att det inte finns något aktuellt regelstöd för när och hur en anvisning ska genomföras. Det som Af kan stödja sig på är de metodstöd som AMS har tagit fram. I metodstödet framstår syftet med anvisning i första hand som service till den sökande och till arbetsgivaren. Ett faktum som även förmedlarna själva antyder i de intervjuer som genomförts. Servicens mål är dels att få den arbetssökande i arbete snarast möjligt och dels att arbetsgivaren ska få tillräckligt med förslag på arbetssökande så att vakansen snarast kan tillsättas.

Något uttryckligt kontrollsyrte finns inte angivet i metodstöd eller andra aktuella dokument. Emellertid kan inte uttrycket "att upprätthålla legitimiteten i arbetslöshetsförsäkringen" tillsammans med kravet på uppföljning tolkas på annat sätt än att anvisningar, vid sidan av serviceaspekten, även är tänkta att tjäna ett kontrollsyrte. Kontrollen ska säkerställa de arbetssökandes sökaktivitet samt deras geografiska och yrkesmässiga rörlighet.

Mot bakgrund av anvisningars påtänkta roll som kontrollinstrument framstår det som anmärkningsvärt att Af anvisar i relativt liten utsträckning. När Af väl anvisar så sker anvisningarna dessutom på korta avstånd. Den absoluta majoriteten av anvisningar görs på långt mindre avstånd än nittio minuter från hemmet. Följaktligen anvisar Af inte heller i någon nämnvärd utsträckning till orter dit den arbetssökande måste flytta eller veckopendla.

Värt att notera är de stora skillnader som finns mellan olika Af-kontor vad gäller anvisningsgrad. Samtidigt som det finns kontor som gör mer än en anvisning per inskriven ser vi exempel på kontor som inte anvisar överhuvudtaget. Detta illustrerar på ett mycket påtagligt sätt frånvaron av enhetlighet i användandet av metoden anvisning till ledig plats.

Faktorer som kön och sökandekategori påverkar i olika grad vid anvisning. I intervjuerna menar förmedlarna att

de tenderar att anvisa kvinnor i större utsträckning än män. Statistiken visar däremot på det motsatta förhållandet. Män får i allmänhet fler anvisningar än kvinnor. Dessutom anvisas de på längre avstånd från hemorten jämfört med kvinnor. Förklaringen till detta kan vara det förhållandet att män oftare är heltidsarbetslösa, medan andelen deltidsarbetslösa är högre bland kvinnor. Med tanke på Af:s benägenhet att jobba mera aktivt med heltidsarbetslösa är det ett väntat resultat att anvisningsgraden är högre för män. Vid sidan av att kvinnor oftare har ett deltidsarbete kan också förhållanden såsom familjeskäl påverka hur ofta och hur långt bort Af anvisar kvinnor, vilket skulle tyda på ett traditionellt könsrollstänkande hos förmedlarna. Dessutom är det anmärkningsvärt att Af anvisar de deltidsarbetslösa i så liten omfattning, trots AMV:s särskilda uppdrag att minska deltidsarbetslösheten.

I intervjuerna antyder arbetsförmedlarna att tiden i arbetslöshet kan öka benägenheten hos Af att anvisa utifrån kontrollsynpunkt. Bland annat menar förmedlarna att sannolikheten för en långtidsinskriven arbetssökande att få en anvisning på längre avstånd är större. Detta får dock inte något avsevärt stöd i statistiken. Resultatet visar att det visserligen finns en sådan tendens men skillnaderna är så marginella att de inte kan beaktas i sammanhanget.

Intervjuerna visar att den arbetssökandes yrkestillhörighet också kan påverka hur Af anvisar. Är efterfrågan på arbetskraft hög inom ett visst yrke faller det sig naturligt att fler anvisningar görs för att tillgodose arbetsgivarnas behov. Arbetssökande med yrken för vilka efterfrågan är låg och arbetslösheten hög anvisas samtidigt på längre avstånd och till andra yrken.

En förutsättning för att anvisningar ska spela en viktig roll för kontrollfunktionen är, enligt regeringen, att samtliga följs upp. Problemet är att anvisningar inte alltid följs upp såsom det är tänkt. En bidragande orsak till detta är avsaknaden av en enhetlig definition för vad som utgör uppföljning. Då det befintliga stödet för uppföljning inte är tydlig råder det därför ingen samstämmighet bland förmedlarna ifråga om definitionen.

De uppföljningskoder som AMS har tagit fram ger inte heller arbetsförmedlarna det stöd de behöver, eftersom de inte är tillräckligt tydliga. Otydligheten kan resultera i

att förmedlarna använder koderna på olika sätt. Dessutom täcker inte dessa koder alla scenarier. Exempelvis så finns det ingen kod som kan användas i en situation där den sökande har blivit erbjuden arbete men tackat nej.

Dessa brister leder till, vilket även framgår av intervjure-sultaten, att vissa förmedlare betraktar de sökandes egen redovisning av sökta jobb som tillräcklig uppföljning, medan andra förmedlare ser detta som endast en del i uppföljningen och förutsätter en kompletterande uppföljning med arbetsgivarna. Den sammantagna följden av dessa svårigheter blir att arbetsförmedlarna tenderar att avstå från anvisningar och på så sätt slippa problemet med uppföljning.

Med beaktande av det faktum att anvisningar främst betraktas som ett redskap för service konstaterar IAF att anvisningarnas betydelse för kontrollfunktionen i praktiken är begränsad. Detta underbyggs vidare av de påtalade bristerna vad gäller definitionen, samt det därmed sammanhängande problemet med förmedlarnas benägenhet att arbeta efter egna definitioner av uppföljning. AMS översyn från den 1 mars 2006 bidrar till att anvisningarnas betydelse för kontrollfunktionen försvagas ytterligare. Det torde, enligt IAF:s bedömning leda till att den grupp som faktiskt blir föremål för anvisningar blir begränsad i sin sammansättning men även till sitt antal.

Källförteckning

AMS (2005a) "Återrapportering c. Kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen" 2005-06-13, AMS, Stockholm.

AMS (2005b) "Återrapportering enligt regeringens uppdrag för att säkerställa en mer likartad tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen" 2005-10-31 AMS, Stockholm.

AMS (2003a) "Anvisningar som instrument i arbetsmarknadspolitiken", AMS, Stockholm.

AMS (2003b) "Förslag till matchningsmål", AMS, Stockholm.

AMS (2003c) "Mål för anvisningar", AMS, Stockholm.

AMS (2003d) "Platsanvisningar som metod och mått på arbetsförmedlingens matchningsarbete", AMS, Stockholm.

AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet, 1998-01-22. Upphörde att gälla 2004-08-31

AMV:s intranät VIS 2006-03-01, "Översyn av anvisningar till arbete och handlingsplaner".

AMV:s intranät VIS, 2006-01-30, "Anvisa till ledig plats – Utgå från inskriven sökande (Q) Aktivitetsbeskrivning".

AMV:s intranät VIS 2005-06-30, "Arbetsförmedlingens kontrollfunktion".

AMV:s intranät VIS 2005-06-20. "Anvisa till ledig plats – Utgå från order i AIS (Q). Kvalitetskriterier".

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete. IAFFS 2004:3

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Näringsdepartementet (2005a) "Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad", Näringsdepartementet, Stockholm.

Näringsdepartementet (2005b) "Uppdrag om insatser för att säkerställa en mer likartad tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen", Uppdrag N 2005/2965/A, Näringsdepartementet, Stockholm.

Näringsdepartementet (2005c) "Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom UO13 Arbetsmarknad", Näringsdepartementet, Stockholm.

Näringsdepartementet (2004) "Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad", Stockholm.

Regeringens proposition 2004/05:1, "Budgetpropositionen för 2005, Utgiftsområde 13. Arbetsmarknad", Finansdepartementet, Stockholm.

Riksrevisionen (2005) "Arbetslöshetsförsäkringen – Kontroll och effektivitet", RiR 2005:3, Riksrevisionen, Stockholm.

Riksrevisionen (2004) "Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen", RiR 2004:3, Riksrevisionen, Stockholm.

Bilaga 1: Intervjufrågor anvisning till ledig plats

- Vad är en platsanvisning? Vad har ni själva för uppfattning om vad en anvisning är och vad som gör den till en anvisning och inte t ex information om en ledig plats? Mao när anser man sig ha gjort en platsanvisning?
- Hur vanligt är det att man anvisar till ledig plats?
- Varför anvisar man? Vad har man för syfte och mål med anvisningen? (kontroll, matchning)
- Vem anvisar man? (Kan det finnas skillnad mellan olika grupper, yrken etc.?)
- Hur anvisar man? (Skiljer det sig beroende på var i arbetslöshetsperioden som den sökande befinner sig i?, geografiskt; inom och utanför pendlingsavstånd, yrkesmässigt)
- Följer man upp anvisningar? I så fall hur ofta?
- Hur följer man upp anvisningar? (sökanden, arbetsgivare eller båda) Vad händer t ex om man inte sökt ett anvisat arbete?
- Har målet om en 100 procentig uppföljning påverkat arbetet med anvisningar?