



2004:15



STATSKONTORET

Individuella handlingsplaner vid arbetsförmedlingen

En utvärdering





Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera de individuella handlingsplanerna vid arbetsförmedlingen

Regeringen gav den 4 september 2003 Statskontoret i uppdrag att utvärdera hur de individuella handlingsplanerna som upprättas mellan arbetsförmedlingen och den arbetssökande används, hur användningen stödjer en enhetlig tillämpning av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen samt vilken betydelse handlingsplanen har för den arbetssökandes möjligheter att få arbete. I uppdraget ingår att analysera och ge förslag till förbättringar till hur regeringens och riksdagens intentioner i fråga om aktivt arbetssökande och rätten till arbetslöshetsersättning skall tillämpas av arbetsförmedlingarna i förhållande till den individuella handlingsplanen.

Uppdraget skulle redovisas senast den 14 maj 2004.

Statskontoret överlämnar med detta rapport ”Individuella handlingsplaner vid arbetsförmedlingen. En utvärdering.” (2004:15).

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, chef för Enheten för utvärderingsfrågor, avdelningsdirektör Magnus Arnek, avdelningsdirektör Anna Pauloff, avdelningsdirektör Sven Silvander och avdelningsdirektör Ingrid Skare, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Ingrid Skare

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Uppdragets syfte och frågeställningar	11
1.2	Hur Statskontoret tolkat uppdraget	12
1.3	Metod och tillvägagångssätt	13
2	Problemen med låg sökaktivitet och varierande regel tillämpning	15
2.1	Problemet med den låga sökaktiviteten	15
2.2	Den varierande tillämpningen av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen – hur ser problemet ut?	17
2.3	Individuella handlingsplaner vid arbetsförmedlingen – vad säger tidigare studier?	18
3	Innehållet i de individuella handlingsplanerna	21
3.1	Det geografiska och yrkesmässiga sökområdet	21
3.2	Aktivt arbetssökande	24
3.3	Överenskommelse mellan arbetsförmedlingen och den arbetslöse	25
3.4	Endast en handlingsplan har utformats helt enligt föreskrifter	26
3.5	Små skillnader mellan olika grupper av arbetssökande	26
3.6	Statskontorets kommentarer: Otydligt regelverk och varierande kvalitet i handlingsplanerna	26
4	Arbetet med handlingsplanerna vid arbetsförmedlingen	29
4.1	Hur handlingsplanerna används i förmedlingsarbetet	29
4.2	Handlingsplanens betydelse som stöd för den arbetssökande	32
4.3	Regelverkets tillämpning vid arbetsförmedlingarna	34
4.4	Statskontorets kommentarer: Handlingsplanen är inget stöd för enhetlig tillämpning av reglerna	40
5	Styrningen och uppföljningen av arbetet med handlingsplaner	43
5.1	AMS ansvar för handlingsplanerna	43
5.2	Länsarbetsnämndernas ansvar för individuella handlingsplaner	48
5.3	Af-kontorens ansvar för handlingsplaner	51
5.4	Statskontorets kommentarer: Brister i AMS styrning och uppföljning av handlingsplanerna	52
5.5	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens ansvar för och a-kassornas befattning med handlingsplanerna	53

	6Den individuella handlingsplanen som ett aktiveringsinstrument	55
6.1	Distinktionen mellan kompletta och inkompleta kontrakt och problemet med opportunistiskt beteende	55
6.2	Hur kan handlingsplanen i form av ett sökkontrakt bidra till ett aktivare sökarbete?	57
7	Statskontorets slutsatser och förslag	61
7.1	Handlingsplanerna betyder lite för en enhetlig regeltillämpning	61
7.2	Styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med handlingsplanerna bör förbättras	63
7.3	Handlingsplanen kan bidra till effektivare sökarbete	66
7.4	Statskontorets förslag	67

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	69
2	Vad är en individuell handlingsplan?	73
3	Granskningen av handlingsplanernas innehåll	75
4	Intervjuundersökningen	77
5	Orsaker till den låga sökaktiviteten och tänkbara lösningar	85
6	Referenser	89

Sammanfattning

Regeringen uttryckte i propositionen (2002/03:44) Arbetsmarknadspolitikens förstärks oro över att arbetssökande verkar ägna för lite tid åt att söka arbete och att arbetsförmedlingarna i landet inte tillämpar reglerna i arbetslöshetsförsäkringen på ett korrekt och likartat sätt. Mot denna bakgrund fick Statskontoret i september 2003 i uppdrag av regeringen att utvärdera hur de individuella handlingsplanerna vid arbetsförmedlingen – det numera mest centrala förmedlingsinstrumentet inom Arbetsmarknadsverket (AMV) – skulle kunna bidra till att åtgärda problemen. Mer precist skulle Statskontoret besvara följande tre frågor:

- hur handlingsplanerna och arbetsförmedlingarnas arbete med planerna kan utvecklas för att bli effektivare instrument i sökarbetet,
- hur handlingsplanerna mer effektivt kan stödja en enhetligare tillämpning av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen,
- hur tillsynen över arbetet med handlingsplanerna kan förbättras.

För att kunna besvara dessa tre frågor har Statskontoret granskat handlingsplaner och genomfört intervjuer med personer verksamma inom AMV. Gruppintervjuer med handläggare vid tre arbetsförmedlingskontor i Väster-norrland, Halland och Östergötland genomfördes för att få en bild av hur handläggarna använder handlingsplanerna samt uppfattar och tillämpar regelverket. Statskontoret har också intervjuat representanter för länsarbetsnämnderna i de tre utvalda länen samt AMS ledning.

Resultatet av Statskontorets utvärdering kan sammanfattas i följande punkter:

Handlingsplanen kan bidra till effektivare sökarbete om de blir mer fylliga och konkreta

Tidigare studier pekar på att det i huvudsak är andra faktorer än handlingsplaner som påverkar sökarbetet, framför allt läget på arbetsmarknaden. Vi kan konstatera att kunskapsläget är osäkert när det gäller handlingsplanernas betydelse för sökaktiviteten. Det finns dock enstaka studier som indikerar att informationsrika handlingsplaner, som exempelvis anger sökaktiviteter och vidgat sökområde, kan stimulera till aktivt arbetssökande och bättre arbetsplaceringsresultat. Det finns även vissa omständigheter som talar för att handlingsplanerna skulle kunna stödja sökarbetet. I utvärderingen framkommer att kvaliteten på handlingsplanerna generellt sett är låg, men att den varierar. På vissa håll i landet finns det exempel på handlingsplaner som innehåller relativt mycket och preciserad information om exempelvis geografiskt och yrkesmässigt sökområde, eventuella skäl till begränsningar i

sökområdet, specificerade aktiviteter som den arbetssökande ska utföra och vilka sökkanaler som ska nyttjas i sökarbetet för att nå ett uppsatt mål.

Handlingsplanerna kan isolerat inte skapa en mer enhetlig regeltillämpning

Statskontorets utvärdering visar att handlingsplanerna i sig har begränsade möjligheter att stödja en enhetlig tillämpning av reglerna i arbetslöshetsersättningen. Utvärderingen indikerar att det inte finns någon direkt koppling mellan handlingsplanernas utformning och regelverket. Tolkningen av lagar och föreskrifter görs av den enskilde handläggaren, innan reglerna kommer till uttryck i den arbetssökandes handlingsplan. Handlingsplanerna är snarare ett resultat av hur regelverket tolkas och tillämpas än ett verktyg som i sig kan ha en avgörande betydelse för att skapa en enhetlig tillämpning av reglerna. Statskontoret anser att regelverket måste tolkas och tillämpas enhetligt enligt föreskrift och metodstöd för att planernas kvalitet ska kunna bli tillfredsställande.

Styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med handlingsplanerna bör förbättras

Utvärderingen visar att:

- AMS inte följer upp om de egna metodstödande insatserna når målgruppen,
- utbildning erbjuds på flera nivåer utan att AMS kvalitetssäkrar utbildningarnas innehåll,
- uppföljningen av arbetet med handlingsplanerna är otillräcklig,
- det är oklart hur det övergripande ansvaret är fördelat,
- tillsynen över handlingsplanerna idag är begränsad.

Statskontoret vill särskilt peka på AMS ansvar för att följa upp arbetssätt och metoder inom AMV. Enligt föreskrift är det AMS som ansvarar för att följa upp den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i hela landet och se till att den bedrivs effektivt. Eftersom handlingsplanen är ett metodverktyg för förmedlaren och den sökande, anser Statskontoret att det följer av AMS chefsmyndighetsroll att ansvara för att styra, följa upp och utvärdera hur arbetet med handlingsplanerna bedrivs inom verket.

För att komma tillrätta med de påvisade bristerna föreslår Statskontoret att:

AMS bör förtydliga regelverket

AMS ansvarar för att förtydliga lagstiftningen och är ansvarig för föreskriften om handlingsplaner. Mot bakgrund av resultaten i vår utvärdering anser vi att AMS bör prioritera arbetet med att förtydliga hur regelverket skall tolkas och tillämpas. Föreskriften om handlingsplaner bör förtydligas och de preciserade begreppen användas enhetligt i regelverkets alla delar. Detta gäller särskilt reglerna om lämpligt arbete, geografiskt sökområde och aktivt arbetssökande. Det är även viktigt att AMS stämmer av med Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) de ändringar som kommer att göras i föreskriften om lämpligt arbete.

AMS bör utveckla gemensamma underlag för utbildningsinsatserna

Statskontoret anser att det är anmärkningsvärt att utrymmet för regionala och lokala utbildningsinsatser och andra metodstödande insatser är så pass stort inom AMV, samtidigt som förändringsarbetet inom ramen för Af Sverige betonar enhetlighet och rättssäkerhet. AMS bör enligt vår mening ta ett fastare grepp om utbildningsfrågorna och utveckla gemensamma underlag för utbildningsinsatser och andra metodstödande initiativ. Av stor vikt är även att AMS noggrant kartlägger och följer upp innehållet i de utbildningsinsatser som sker inom verket.

AMS bör följa upp vilket kunskapsbehov förmedlarna har om hur reglerna ska tillämpas

För att komma tillrätta med bristerna i handlingsplanernas kvalitet och bristen på enhetlig tolkning och tillämpning av regelverket, är det nödvändigt att AMS arbetar med att identifiera bakomliggande orsaker. Det är vidare nödvändigt att AMS gör regelbundna uppföljningar av hur handläggarna använder sig av och tolkar regelverket för att klarlägga eventuella otydligheter i föreskrifterna.

AMS bör utveckla former för att följa upp hur de arbetssökande följer handlingsplanen

Statskontoret har noterat att det finns betydande svårigheter för handläggarna att följa upp att den arbetssökande följer sin handlingsplan. Handlingsplanerna används inte i uppföljningssamtal och uppdateras inte heller vid dessa tillfällen. Problemen tycks inte minst böttna i bristande uppföljningssystem. Enligt handläggarna kan dock handlingsplanen bidra till att aktivera de arbetssökande om planen medger uppföljning av de aktiviteter som arbetsförmedlingen och den sökande kommit överens om.

För att skapa förutsättningar för ett mer aktivt sökarbete anser Statskontoret att AMS bör utforma ett system som gör det möjligt att följa upp de aktiviteter som anges i handlingsplanen samt genomföra regelbundna stickprovskontroller av att de arbetssökande följer de överenskommelser som görs i handlingsplanerna.

AMS bör formulera ett verksamhetsmål för kvaliteten i handlingsplanerna och följa upp planernas kvalitet

Det kvantitativa målet för handlingsplaner som AMS har i dagsläget är enligt Statskontoret inte tillräckligt. Snarare än antalet handlingsplaner bör verksamhetsmålet fokusera planernas kvalitet. Statskontoret föreslår därför att AMS bör formulera ett verksamhetsmål för kvaliteten i handlingsplanerna.

AMS bör regelbundet utvärdera handlingsplanernas kvalitet genom en kontroll av om handlingsplanerna utformas enligt föreskrifterna. Utvärderingarna bör belysa eventuella regionala skillnader i regeltillämpning, utformning, användning och uppföljning.

1 Inledning

Sedan 1970-talet har olika typer av handlingsplaner använts i varierande utsträckning inom Arbetsmarknadsverket (AMV). Planerna har varierat över tid och tillämpats på olika sätt på arbetsförmedlingarna. Metoden att upprätta strukturerade överenskommelser/handlingsplaner tillsammans med de arbetssökande har uppmärksammats i regleringsbrev för AMV åtminstone sedan verksamhetsåret 1997/98. I februari 2001 ändrades reglerna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF). En av förändringarna innebar att det är ett allmänt villkor för rätten till arbetslöshetsersättning att arbetssökande medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med den offentliga arbetsförmedlingen.

Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) är en individuell handlingsplan en framåtsyftande planering som tydligt klargör vad som ska göras för att en arbetssökande ska få ett arbete.¹ Handlingsplanen ska innehålla en beskrivning av hur den sökandens arbetsmässiga situation i nuläget ser ut, vad målet för den arbetssökande är, hur överenskommelsen mellan den arbetssökande och arbetsförmedlingen ser ut, vilka aktiviteter som är planerade samt datum för uppföljning av planen.²

1.1 Uppdragets syfte och frågeställningar

Statskontoret fick i september 2003 i uppdrag av regeringen att utvärdera de individuella handlingsplanerna vid arbetsförmedlingen. I uppdraget ingår att utvärdera hur de individuella handlingsplanerna används, hur användningen stödjer en enhetlig tillämpning av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen samt vilken betydelse handlingsplanerna har för den arbetssökandes möjligheter att få arbete. I uppdraget ingår också att analysera och ge förslag till hur arbetsförmedlingarna med hjälp av den individuella handlingsplanen ska bli bättre på att genomföra regeringens och riksdagens intentioner i fråga om aktivt arbetssökande och rätten till arbetslöshetsersättning. Detta ska göras bl.a. utifrån 9 § i lagen om arbetslöshetsförsäkring (ALF).

Statskontoret ska särskilt analysera

- hur handlingsplanerna och arbetsförmedlingarnas arbete med planerna kan utvecklas för att bli effektivare instrument i sökarbetet,
- hur handlingsplanerna mer effektivt kan stödja en enhetligare tillämpning av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen samt
- hur tillsynen över arbetet med handlingsplanerna kan förbättras.

¹ AMS:s metodstöd för handlingsplaner daterat 2001-09-04.

² Se bilaga 2 för en närmare beskrivning av den individuella handlingsplanens innehåll och utformning.

1.2 Hur Statskontoret tolkat uppdraget

I arbetet med uppdraget har Statskontoret framför allt betonat på vilket sätt handlingsplanerna kan användas för att stödja en mer enhetlig tillämpning av regelverket, dvs. handlingsplanernas roll som verktyg för kontroll av de arbetssökande.

Uppdragets frågeställning om hur tillsynen över handlingsplanerna kan förbättras, har Statskontoret tolkat som att regeringen vill veta hur kontroll och uppföljning av arbetet med handlingsplaner kan utvecklas. Tillsyn i snäv mening betyder kontroll av lagefterlevnad, förutsätter att ett tillsynsorgan granskar tillsynsobjektet och genom ett tydligt beslut avgör om tillsynsobjektet uppfyller de krav som en viss lag anger.³ Den rena tillsynen omfattar således en bedömning av krav som utpekats eller härleds ur lag, förordning eller föreskrift.

Handlingsplaner är först och främst metodverktyg, visserligen med stöd av 9 § i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Men uppföljningen av arbetet med handlingsplaner och handlingsplanerna i sig bör snarare liknas vid utvärdering och resultatuppföljning, anser Statskontoret. Denna fråga behandlas därför genom att vi undersöker den formella och faktiska styrkedjan kring handlingsplanerna inom AMV. Vi kommer även att belysa ansvarsfördelningen mellan Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och AMV, eftersom IAF från år 2004 har tillsyn över arbetslöshetskassorna och över rutiner för och handläggning av ärenden hos AMV som påverkar arbetslöshetsförsäkringen.

I uppdraget ingår också att utvärdera handlingsplanernas betydelse för den enskildes möjligheter att få ett arbete. Vi kommer inte att mäta handlingsplanernas direkta påverkan på de sökandes arbetsmöjligheter. Tillgängliga data och den tid som står till förfogande medför svårigheter av praktisk art. Nästan alla arbetssökande har i dag en arbetsplan, vilket betyder att kontrollgrupper inte finns till hands. Det bedöms dessutom inte vara möjligt att kunna kontrollera för andra förhållanden som kan påverka enskilda arbetssökandes möjligheter på arbetsmarknaden.

Statskontoret har sökt efter andra studier som tar upp handlingsplanens eventuella betydelse för att få ett arbete. Vi har fått kännedom om att AMS gjort en effektstudie som behandlar frågeställningen, men denna har Statskontoret trots upprepade förfrågningar inte fått tillgång till. Vi har därför valt att belysa handlingsplanernas betydelse för den enskildes sökarbete genom intervjuer med handläggare och chefer vid arbetsförmedlingarna,

³ Ref. Tillsynsutredningens delbetänkande ”Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag” (SOU 2002:14) och Statskontorets promemoria ”Om kontroll och tillsyn” (PM till ANSA-utredningen, 2003-04-25).

länsarbetsnämnderna och AMS samt genom att diskutera frågan utifrån kontraktsteori.

I rapporten definieras enhetlig regeltillämpning som att de regler i arbetslöshetsförsäkringen som styr arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner ska uppfattas och användas på samma sätt i alla delar av landet och av alla anställda inom AMV. Reglerna som Statskontoret undersöker är de krav som framgår av 9 § punkterna 4 och 5 ALF, 9 a § ALF och 11 § ALF samt de föreskrifter som hör till dessa bestämmelser.

Samtidigt med Statskontorets utvärdering pågår en omfattande förändring av AMV:s arbete med handlingsplaner. Merparten av Statskontorets empiriska studier genomfördes innan en ny datorstödd handlingsplan började användas av förmedlarna. Några av de förhållanden som Statskontoret uppmärksammar i rapporten är således under omläggning, vilket vi så långt som möjligt tar hänsyn till i våra slutsatser och förslag.

1.3 Metod och tillvägagångssätt

Statskontoret har granskat ett antal handlingsplaner och genomfört intervjuer och dokumentstudier. Syftet med undersökningen av handlingsplanerna var att ge en bild av hur de ser ut och i vilka avseenden de kan variera. Undersökningen gav således ett underlag för att bedöma planernas stödjande och kontrollerande funktion, dvs. hur de används som verktyg för att främja aktivt arbetssökande och enhetlig tillämpning av regelverket. Resultaten användes också för att välja ut de län och kontor som vi intervjuade för att belysa hur handlingsplanerna används i förmedlingsarbetet.

Gruppintervjuer med handläggare vid tre arbetsförmedlingskontor i Väster-norrland, Halland och Östergötland genomfördes för att få en bild av hur handläggarna använder handlingsplanerna samt uppfattar och tillämpar regelverket. Viktiga syften med intervjuerna var att belysa när och hur förmedlarna använder sanktioner och i vilka situationer sanktionsmöjligheter inte används. Styrkedjan från AMS till arbetsförmedlingarna samt återkopplingen från förmedlingarna till AMS var också ett tema i intervjuerna. Statskontoret har också intervjuat representanter för länsarbetsnämnderna i de tre utvalda länen samt AMS ledning.

Sambandet mellan handlingsplaner och arbetslöshetsersättningen har belysts genom intervjuer hos Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen, Samorganisationen för Arbetslöshetskassor (SO) och i strukturerade telefonintervjuer med sju arbetslöshetskassor.

2 Problemen med låg sökaktivitet och varierande regeltillämpning

Regeringen uttrycker i Arbetsmarknadspolitiken förstärks (proposition 2002/03:44) oro över att arbetssökande verkar ägna för lite tid åt att söka arbete och heller inte vidgar sitt sökområde geografiskt eller yrkesmässigt i tillräcklig utsträckning.⁴ Man betonar också vikten av att arbetsförmedlingarna tillämpar reglerna i arbetslöshetsförsäkringen på ett korrekt och likartat sätt över hela landet. Regeringen uttrycker också missnöje med de individuella handlingsplanernas kvalitet. I det här avsnittet beskriver vi närmare problemen med den låga sökaktiviteten hos de arbetssökande och arbetsförmedlingarnas varierande tillämpning av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Vi sammanfattar också vad tidigare utredningar eller utvärderingar inom arbetsmarknadsområdet haft att säga om användningen av individuella handlingsplaner och deras kvalitet.

2.1 Problemet med den låga sökaktiviteten

Det primära skälet till att ett aktivt sökbeteende är någonting eftersträvansvärt är att det kan förbättra arbetsmarknadens funktionssätt.⁵ Detta kan ske på olika sätt.⁶ För det första är det rimligt tro att sannolikheten att få ett jobb i hög grad är kopplad till det förhållandet att man försöker få jobb. För det andra finns det forskning som visar att bestående arbetslöshet beror på att arbetslösa efterhand minskar sina ansträngningar att få jobb. För det tredje kan ett aktivt arbetssökande skapa jobb, till exempel genom att en arbetslös tar direkt kontakt med en arbetsgivare och förmår denna att tidigarelägga en planerad anställning eller t.o.m. erbjuda en oplanerad anställning. För det fjärde kan sökaktiviteten vara av vikt för lönebildningen. Ju fler som söker ett givet arbete, desto mindre är risken för allt för stora och därmed inflationsdrivande löneökningar.

Knappt hälften av de öppet arbetslösa söker arbete

AMS sökandeundersökning för första kvartalet 2003 visar att av de öppet arbetslösa som varken väntar på att tillträda ett arbete som de fått löfte om, påbörja program eller utbildning eller återgå till tidigare arbetsgivare, är

⁴ Arbetssökande som uppbär ersättning från a-kassan har rätt att under de 100 första dagarna av arbetslöshet begränsa det området yrkesmässigt och geografiskt inom vilket de söker arbete. Regelverket omtalas närmare i kap. 3.

⁵ Ett mått på hur väl arbetsmarknaden fungerar är effektiviteten i matchningen, dvs. antalet lyckande matchningar för ett givet antal vakanser och arbetssökande. En effektivare matchning leder i sin tur till ökad sysselsättning och höjda reallöner, åtminstone i teorin (se Calmfors m.fl. 2001).

⁶ Ackum Agell, S., "Arbetslösas sökaktivitet", Aktiv arbetsmarknadspolitik, Expertbilaga, SOU 1996:34.

andelen som inte har sökt något jobb den senaste månaden 42 procent.⁷ Ytterligare 8 procent i denna grupp har endast sökt ett arbete under den senaste månaden.

Lite tid används för att söka arbete

Samma undersökning visar också att de arbetssökande använder relativt lite tid till att söka arbete. Endast 10 procent av de öppet arbetslösa använder 10 timmar eller mer i veckan åt att söka jobb. Bland dem som deltar i arbetsmarknadspolitiska program är aktiviteten ändå lägre. Att arbetssökande på den svenska arbetsmarknaden ägnar lite tid åt arbetssökande är ingen nyhet. En studie från 1995 visade att cirka en fjärdedel av arbetslösa arbetssökande hos förmedlingarna i Sverige rapporterade att de ägnade ingen eller mycket liten tid (mindre än en timme) per vecka åt att söka arbete.⁸ Även en tidigare studie visade att en ganska stor del av de arbetslösa ägnar lite tid åt att söka arbete.⁹ Fast det förtjänar att påpekas att inte bara den låga sökaktiviteten framhålls som ett problem. Vissa menar att även det motsatta kan vara ett problem – dvs. att arbetssökande söker för många jobb.¹⁰

En fjärdedel söker arbete enbart på hemorten

När det gäller kravet att efter 100 ersättningsdagar vidga sökområdet geografiskt eller yrkesmässigt visar sökandeundersökningen från fjärde kvartalet 2002 att en fjärdedel av de arbetssökande enbart söker jobb nära hemorten. Andelen som vidgar sökområdet ökar marginellt från 7 till 7,5 procent efter de 100 första ersättningsdagarna.

Två tredjedelar söker arbete inom andra yrken

67 procent söker arbete inom andra yrken än vad de har utbildning och erfarenhet för. En knapp femtedel av de arbetssökande söker både inom andra yrken än det egna och på andra orter än vad de kan dagpendla till. Mindre än en av tio arbetssökande uppgav att de söker arbete utanför den lokala arbetsmarknaden.

Låg sökaktivitet hos äldre utanför storstadsområden

Samma undersökning visar att sökaktiviteten är särskilt låg för dem över 55 år och för dem bosatta utanför storstads- och högskoleregionerna.

⁷ AMS sökandeundersökningar utkommer 4 g/år, och baseras på intervjuer med arbetssökande.

⁸ S. Ackum Agell, *ibid*

⁹ A. Harkman, F. Jansson, Sökaktivitet, återanställning och chansen att få jobb. AMS 1995.

¹⁰ I en intervju i Svenska Dagbladet den 22/1 2004 säger Anders L Johansson, AMS generaldirektör, att många arbetslösa söker på tok för få jobb medan andra söker på tok för många jobb.

2.2 Den varierande tillämpningen av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen – hur ser problemet ut?

Arbetsförmedlingarnas viktigaste uppgift i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen gäller grundvillkoret, som handlar om att den arbetslöse verkligen är arbetslös och han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Det senare innebär att den arbetslöse (i) är arbetsför och i övrigt oförhindrad att ta ett arbete, (ii) är beredd att ta ett lämpligt arbete som erbjuds, (iii) är anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedlingen och (vi) inte kunnat få ett lämpligt arbete. Arbetsförmedlingen ska kontrollera att de sökande som uppstår arbetslöshetsersättning står till arbetsmarknadens förfogande, dvs. att villkoren ovan är uppfyllda.

När arbetsförmedlingen bedömer att det föreligger förhållanden som kräver en särskild prövning av en sökandes rätt till ersättning, ska förmedlingen meddela arbetslöshetskassan detta.¹¹ Om meddelandet från arbetsförmedlingen till a-kassan har form av en *avanmälan*, stoppas utbetalningen av ersättning helt tills den sökande igen är aktualiserad vid förmedlingen. Åtgärden *avanmälan* och dito *påanmälan* är delvis automatiserad och förmedlarna har klara riktlinjer för när och på vilket sätt detta ska göras.

Om meddelandet från arbetsförmedlingen till arbetslöshetskassan har form av ett *ifrågasättande*, sker följande. Arbetslöshetskassan utreder fallet, för att höra båda parter och bedöma om ifrågasättandet är skäligt. För att hindra att den arbetssökande blir återbetalningsskyldig, stoppas utbetalningar av arbetslöshetsersättning i de flesta fall medan ärendet utreds av kassan.

Arbetslöshetskassornas uppgift är att utreda och avgöra om den arbetssökande har brutit mot reglerna. Om så bedöms vara fallet, verkställer a-kassan de lagenliga sanktionerna att stoppa hela eller delar av utbetalningen. Enligt statistik från AMS Försäkringsenhet för år 2003 avvek a-kassans bedömning från förmedlingens bedömning i bara 10 procent av fallen. I cirka 25 procent av fallen lämnas ärendena utan åtgärd, eftersom den ifrågasatte inte erhöll ersättning från a-kassan.

I AMS skrift ”Arbetsförmedlingen i Sverige”, ett styrdokument för den svenska offentliga arbetsförmedlingen, kan man läsa att nyckelbegrepp i Arbetsförmedlingens verksamhet är enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet. Det innebär bl.a. att arbetssökande och arbetsgivare ska bemötas på ett likartat sätt och få information om sina rättigheter och skyldigheter vad gäl-

¹¹ Skall göras om den sökande har avvisat Arbetsförmedlingens anvisning till lämpligt arbete eller arbetsmarknadspolitiskt program, om den sökande inte har bedömts vara aktivt arbetssökande eller om den sökande har vägrat medverka till att en personlig handlingsplan upprättas.

ler förmedlingens tjänsteutbud samt villkoren för arbetslöshetsförsäkringen var än i landet de har kontakt med arbetsförmedlingen. Det innebär också att lagar, förordningar och andra regler ska följas och tillämpas lika över landet. Arbetsförmedlingen ska ställa likvärdiga krav på alla som uppbär arbetslöshetsersättning oavsett t.ex. kön, yrke och var i landet den arbetslöse är inskriven. Det innebär bl.a. att de enskildas förutsättningar bedöms lika vid alla arbetsförmedlingar.

Verkligheten ser dock annorlunda ut. Flera studier visar att tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk varierar i stor utsträckning.¹² En övergripande slutsats i den ena studien är att det förhållandevis strikta regelverket tillämpas något mindre strikt i praktiken än i teorin. Exempelvis görs inte avanmälningar och ifrågasättanden i normalfallet vid enstaka brott mot bestämmelserna, trots att regelverket anger att så ska ske. Vidare hade arbetsförmedlarna i studien ofta olika uppfattningar om vad som ska utgöra lämpligt arbete, när en avanmälan eller ett ifrågasättande ska författas. Studien visade också en betydande spridning i svaren vad gäller gränsen för en rimlig pendlingstid och vad gäller hur ofta och på vilket sätt förmedlarna kontrollerar att de arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande.

2.3 Individuella handlingsplaner vid arbetsförmedlingen – vad säger tidigare studier?

Ojämn kvalitet i de individuella handlingsplanerna

Alltför kortfattade formuleringar

De individuella handlingsplanerna för lönebidragsmottagare tenderar att innehålla kortfattade standardformuleringar. Det framgår av lönebidragsutredningen (SOU 2003:95). Ofta saknas dokumentation om individuella mål och aktiviteter samt tidsplaner. Många gånger är planerna endast en beskrivning av det aktuella läget, och det enda som framgår är att den berörda personen har en anställning med lönebidrag hos en arbetsgivare. En av utredningens slutsatser var att de handlingsplaner som upprättas vid en anställning med lönebidrag sällan är utformade på ett sådant sätt att de aktivt underlättar individens behov av kompetensutveckling och utveckling av arbetsförmågan.

Tiden räcker inte för att ge alla en plan inom viss tid

Att handlingsplanerna är av mycket skiftande karaktär och kvalitet visade en arbetsgrupp inom Arbetsmarknadsutskottet i studien Individuella handlingsplaner som kom ut 2002. Man pekade som möjlig orsak till att vissa planer

¹² Se bl.a. M. Lundin, Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk vid arbetsförmedlingarna, IFAU stencil 2000:1. Riksrevisionen, Arbetslöshetsförsäkringens hantering vid arbetsförmedlingen, 2004.

håller låg kvalitet på kravet att alla oavsett behov ska ha en handlingsplan. Det innebär att arbetsförmedlarna inte ges tid att arbeta igenom alla planer på ett sätt som vore önskvärt. I arbetsgruppens rapport framkom att arbetsförmedlarna efterlyste en större flexibilitet och ökade möjligheter att anpassa handlingsplanen mer efter individen. En av arbetsgruppens slutsatser var att det är en orimlig ordning att alla arbetssökande oavsett behov inom en viss tid ska ha en handlingsplan. Arbetsgruppen föreslog att den enskilde förmedlaren i samråd med den arbetssökande bör kunna avgöra exempelvis om en handlingsplan ska upprättas, vad den ska innehålla samt hur och när den ska följas upp.

Synen på individuella handlingsplaner – stöd och kontroll

Arbetsmarknadsutskottets arbetsgrupps utredning visade också att en majoritet av arbetsförmedlarna ansåg att handlingsplanen har medfört att det blivit lättare att ställa krav på de arbetssökande. Också majoriteten av de arbetssökande uppgav i samma studie att de kände sig delaktiga vid framtagandet av planen och att de kunnat påverka dess utseende. Över 70 procent av de sökande ansåg sig också ha blivit informerade om vilket ansvar som krävs när det gäller att söka arbete. Vidare uppgav en knapp tredjedel av de sökande att de främst uppfattade handlingsplanen som ”ett stöd i sökandet” medan en dryg tredjedel uppgav att de uppfattade planen i första hand som ”en form av kontroll av de sökande”.

Effekten av individuella handlingsplaner

Hälften av de arbetssökande anser att handlingsplanen hjälpt dem

När det gäller vilka effekter de individuella handlingsplanerna har på sökbe- teende, matchning, chansen att få jobb m.m. finns det väldigt lite dokumentation att utgå från. En intern granskning vid AMS av de individuella handlingsplanernas effekt ur aktiveringssynpunkt visade att registrerade sökaktiviteter i handlingsplanen ökar den sökandens delaktighet och stimulerar till aktivt arbetssökande.¹³ Rapporten från Arbetsmarknadsutskottets arbets- grupp Individuella handlingsplaner visade att mer än hälften av de arbets- sökande anser att handlingsplanen har hjälpt dem i arbetssökandet. En rapport från IFAU visade ungefär samma sak.¹⁴ Hälften av de svarande i deras undersökning anser att de har ”mycket stor” eller ”ganska stor” nytta av arbetet med handlingsplaner. En dryg femtedel anser emellertid att de ”inte haft någon nytta alls” av planen. Enkäten visar också att de deltagare som varit mest aktiva under själva utarbetandet av handlingsplanen sam- tidigt upplever arbetet som mest värdefullt.¹⁵

¹³ AMS Förmedlingsenheten 2002-12-17 Rytkönen Seppo, Sahlen, Björn och Ingrid Welander ”Granskning av handlingsplaner ur aktiveringssynpunkt”.

¹⁴ IFAU Rapport 2002:11, D. Fröberg och L. Lindqvist ”Deltagarna i aktivitetsgarantin”.

¹⁵ Noteras bör dock att vid tidpunkten för enkäten svarade nästan 40 % av deltagarna att de saknar en handlingsplan.

Sehlstedt och Schröder (1989) visade att en föregångare till dagens individuella handlingsplan ökar den arbetssökandens chans att få ett arbete. Studien utvärderar effekterna av beredskapsarbete, ungdomsarbete och rekryteringsstöd för ungdomar i åldrarna 20–24 år. Författarna fann att ungdomar som hade fått en s.k. utvecklingsplan ökade sina chanser att få en permanent sysselsättning jämfört med dem som inte fått en dylik plan.¹⁶

Tidig plan och strikt kontroll ger bäst resultat

Riksrevisionen visade i en granskning av arbetsförmedlingens hantering av arbetslöshetsförsäkringen att de arbetsförmedlingskontor som mer strikt kontrollerar efterlevnaden av de nya försäkringsreglerna har de bästa arbetsplaceringsresultaten.¹⁷ Utmärkande för dessa kontor är bl.a. att de relativt snabbt upprättat individuella handlingsplaner med vidgat sökområde och redan i det inledande skedet av arbetslöshet matchat och anvisat sökande till lediga platser. De har också ägnat mer tid åt företagsinriktat arbete och i större utsträckning anvisat och följt upp anvisningar till lediga platser.

Riksrevisionen menar i sin rapport att brister i handlingsplaner försvårar matchning och anvisning och leder till en lägre anvisnings- och arbetsplaceringsgrad. Bristerna orsakar också ett stort tryck på de arbetslag som ”tar över” de arbetssökande efter de första 100 dagarna, då dessa ägnat sig åt självservice. Riksrevisionen menar att en tidig individualiserad service i samband med att handlingsplanen upprättas och kontinuerligt revideras är avgörande för att arbetsförmedlingen ska kunna ha ett tydligt förhållnings-sätt gentemot den arbetssökande och ge honom eller henne korrekta anvisningar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att tidigare studier av handlingsplaner pekat på bristfällig kvalitet i vissa planer, att en majoritet av såväl arbetssökande som arbetsförmedlare uppfattar handlingsplanerna som positiva samt att ”fylliga” handlingsplaner förefaller påverka sökaktiviteten i positiv riktning.

¹⁶ Med utvecklingsplan avses här att ungdomarna med hjälp av arbetsförmedlarna skaffar sig en yrkesinriktning och lägger upp en plan att uppnå målet om ett fast arbete inom det önskade yrkesområdet. Planen kan bestå av utbildning eller speciella yrkeserfarenheter som kan erhållas genom tillfälliga arbeten eller arbetsmarknadspolitiska erfarenheter.

¹⁷ Riksrevisionen 2004, Arbetslöshetsförsäkringens hantering vid arbetsförmedlingen.

3 Innehållet i de individuella handlingsplanerna

Statskontoret har i en landsomfattande undersökning granskat ett urval individuella handlingsplaner för att få en bild av deras innehåll och utformning. Granskningen ger också en indikation om i vilken utsträckning förmedlarna utformar handlingsplanerna enligt AMS föreskrifter och metodstöd. Vi vill betona att resultaten från denna undersökning inte kan generaliseras till samtliga handlingsplaner i hela landet – därtill är urvalet allt för litet, men vi kan ändå ge en relativt god bild av hur handlingsplanerna kan se ut på nationell nivå. Ett syfte med granskningen var också att ringa in arbetsförmedlingskontor som skriver mer respektive mindre utförliga handlingsplaner. Detta ligger i sin tur till grund för de intervjuer vi genomfört med arbetsförmedlare och arbetsförmedlingschefer. Dessa intervjuer redovisas i nästkommande kapitel.

Sammanlagt valdes 431 planer ut, varav 20 planer från varje län. Hälften av planerna gällde personer med ifrågasatt rätt till ersättning.¹⁸ De granskade planerna hade upprättats av 374 förmedlare. Dessa förmedlare var fördelade på 169 kontor från samtliga län.

I handlingsplanen ska specificeras var den enskilde ska söka arbete och vilket arbete som ska sökas, samt i vilken utsträckning planerna innehåller en överenskommelse mellan den sökande och arbetsförmedlingen. De granskade planernas information om dessa krav redovisas i detta kapitel.

3.1 Det geografiska och yrkesmässiga sökområdet

Innan vi redogör för resultaten av vår granskning presenteras reglerna som styr handlingsplanernas utformning.

AMS specificerar hur sökområdet ska utformas och hur det ska anges i handlingsplanen

Begränsningar i sökområdet de 100 första ersättningsdagarna

Enligt arbetslöshetsförsäkringens regelverk har en arbetslös rätt att begränsa sig till att söka arbeten inom sitt yrke och i *närområdet* under de 100 första

¹⁸ I Gotlands län fanns endast sex ifrågasättande. I undersökningen har också 13 handlingsplaner från "kulturarbetsförmedlingar" ingått varav 3 hade ett ifrågasättande.

dagarna då denne får ersättning från arbetslöshetskassan.¹⁹ Hur begreppet *närområde* ska tolkas anges inte i lagen.

Enligt AMS föreskrifter ska *närområde* tolkas som att sökområdet de första 100 dagarna ska vara inom *normalt pendlingsavstånd*.²⁰ Vad normalt pendlingsavstånd innebär anges inte i denna föreskrift. För sökande utan minderåriga barn anges dock att den dagliga bortovaron från hemmet inte ska överstiga 12 timmar.²¹

Vidgat sökområde efter 100 ersättningsdagar – om inte särskilda skäl finns

När den sökande fått ersättning i fler än 100 dagar ska denne enligt lag vidga sökområdet, om det inte finns särskilda skäl.²² I lagen nämns att skälig hänsyn ska tas till individens förutsättningar för arbetet samt andra personliga förhållanden.

I AMS föreskrift framförs bland annat att en person som har ”lokal bundenhet” kan söka arbete inom ”ortens naturliga arbetsområde”.²³ Om ”ortens naturliga arbetsområde” är detsamma som t.ex. normalt pendlingsavstånd framgår inte med tydlighet. Lokal bundenhet av familjeskäl kan t.ex. vara makens arbetsförhållanden eller barn.

Om en individ ska söka efter arbete i hela landet när denne har vidgat geografiskt sökområde framgår inte av lag eller föreskrifter. Det framgick inte heller av det metodstöd som skulle användas vid utformning av de handlingsplaner som vi granskade.²⁴ Enligt företrädare för AMS är det dock underförstått att en person som har vidgat sökområde ska söka jobb i hela landet. I metodstödet för handlingsplaner från mars 2004 framkommer att den sökande ska vidga sitt sökområde till hela landet.²⁵

AMS föreskrifter tydliggör vad en handlingsplan ska innehålla

Lagen ställer inga specificerade krav på hur sökområdet ska beskrivas i en handlingsplan. I AMS föreskrift och metodstöd förklaras dock i viss utsträckning vad som ska ingå.²⁶ Där framgår att arbetsförmedlingen tillsammans med den arbetssökande ska revidera handlingsplanen när den arbetssökande fått 100 ersättningsdagar genom att vidga sökområdet både yrkesmässigt och geografiskt utifrån de förutsättningar som råder på arbetsmarknaden och för den enskilde. Det ska framgå i handlingsplanen vad det vidgade sökområdet innebär. Handlingsplanen ska också tydliggöra förut-

¹⁹ Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring 9 a §.

²⁰ AMSFS 2001:11.

²¹ AMSFS 2001:10.

²² Lag 1997:238 om arbetslöshetsförsäkring.

²³ AMSFS 2001:10.

²⁴ Metodstöd för handlingsplaner 2002-12-02.

²⁵ Metodstöd för handlingsplaner 2004-02-16.

²⁶ AMSFS 2001:11 och Metodstöd för handlingsplaner 2002-12-02.

sättningarna för den sökandes möjligheter på arbetsmarknaden med beaktande av dennes förutsättningar för att ta arbeten av olika slag och i olika geografiska områden oavsett antal ersättningsdagar.

Statskontorets tolkning av dessa skrivningar är att det i handlingsplanen åtminstone ska ingå en beskrivning av vilket eller vilka yrken samt i vilken eller vilka regioner den arbetslöse ska söka i, oavsett hur många dagars ersättning som den arbetssökande har fått.

Uppgifter om sökområde saknas ofta

I granskningen av handlingsplaner har vi delat upp urvalet beroende på om den arbetssökande fått ersättning fler eller färre än 100 dagar. På grund av att uppgifter om ersättningsperiodens omfattning saknas för vissa av handlingsplanerna i undersökningen, är antalet granskade planer reducerat i denna del av undersökningen.²⁷

Arbetssökande som fått ersättning färre än 100 dagar

Av de 382 granskade handlingsplanerna gällde 109 planer sådana personer som haft a-kassa i färre än 100 dagar. Detta betyder att de hade rätt att begränsa sitt sökområde geografiskt och kunde söka inom sitt yrkesområde.

Tabell 1: Handlingsplaner för sökande med färre än 100 ersättningsdagar, procent

	Geografi	Yrke
Anges	35	80
Anges ej	65	20

Antal handlingsplaner: 109

Tabell 1 visar att i cirka 65 procent av planerna framgick det inte på något sätt vilket det geografiska sökområdet var. Dessutom saknades i nästan 20 procent en beskrivning över vilket yrkesområde den arbetslöse ska söka.

Arbetssökande som fått ersättning fler än 100 dagar

Av de 382 handlingsplanerna gällde 273 planer sådana personer som fått ersättning i fler än 100 dagar. I cirka 9 procent av dessa uppgavs att den arbetslöse skulle söka arbete i hela landet, vilket visas i tabell 2. I cirka 7

²⁷ För att kunna avgöra om en person har haft fler än 100 ersättningsdagar har vi använt oss av särskilda uppgifter från AMS. Tyvärr var det inte möjligt att få sådana uppgifter för varje granskad handlingsplan. Av de totalt 431 handlingsplanerna saknades uppgift om antal ersättningsdagar för 49 stycken. När vi analyserar sökområde måste vi därför exkludera dessa 49 handlingsplaner från vår undersökning. Kvar att analysera blir således 382 handlingsplaner. Av dessa hade 109 stycken av dem handlingsplanen upprättats för fått färre än 100 ersättningsdagar och 273 stycken fler än 100 ersättningsdagar.

procent finns en motivering till varför det geografiska sökområdet fortfarande var begränsat.

Tabell 2: Geografiskt sökområde för arbetssökande som fått fler än 100 ersättningsdagar, enligt handlingsplanen, procent.

Hela landet	Särskilda skäl för att begränsa	Vidgat, ej hela landet	Anges på annat sätt	Anges inte	Summa
9	7	36	11	37	100

Antal handlingsplaner: 273

I 36 procent av handlingsplanerna hade sökområdet vidgats, men inte till hela landet. För att vi ska ha klassat det geografiska sökområdet som vidgat krävs att planen angav åtminstone en ytterligare kommun utöver den där den arbetslöse är bosatt. I 11 procent av handlingsplanerna framgår endast vilket sökområde den arbetslöse har, det framgår inte om sökområdet har förstörats. I 37 procent av handlingsplanerna fanns ingen uppgift om det geografiska sökområdet överhuvudtaget.

Vi kan således konstatera att i knappt hälften av de handlingsplaner som upprättats för personer som fått ersättning i fler än 100 dagar har det varken framgått att det geografiska sökområdet är vidgat eller angetts motiv till varför det inte är det.

Det saknas även uppgifter om yrkesområdet i många handlingsplaner. I knappt 40 procent av handlingsplanerna uppgavs att yrkesområdet hade vidgats. I knappt 3 procent uppgavs något skäl till att sökområdet inte var vidgat. Det saknas således i knappt 60 procent av handlingsplanerna ett vidgat yrkesområde eller en förklaring till varför en vidgning inte har skett.

3.2 Aktivt arbetssökande

Kraven om aktivt arbetssökande anges i grundvillkoren för arbetslöshetsersättning. Detta begrepp är – vad vi har sett – inte tydligt definierat i föreskrifter. I AMS rapport Förmedlingsarbete med ökat sökandeansvar anges dock ett mått för hur mycket tid den enskilde ska använda till att söka arbete.²⁸ Där sägs att de arbetslösa ska vidta sökaktiviteter motsvarande en huvudsysselsättning.

I AMS föreskrift nämns inte begreppet sökkanaler uttryckligen men det anges att handlingsplanen ska utformas så att den utgör ett underlag för den

²⁸ AMS, Förmedlingsarbete med ökat sökandeansvar. Åtgärdsprogram för förbättrad sökaktivitet, september 2003.

sökandens egna aktiviteter och hur de ska genomföras.²⁹ Enligt föreskriften ska även den arbetssökandes planerade aktiviteter anges i handlingsplanen.

Förekomsten av uppgifter i handlingsplanerna om sökkkanaler eller tid använt på att söka arbete registrerades som indikatorer på aktivt arbetssökande vid granskningen.

Arbetslösas sökkkanaler och sökaktiviteter

I vår bedömning av sökkkanaler har vi ansett att sökkkanaler finns om åtminstone en sådan har uppgetts. En sökkkanal kan t.ex. vara AMS egen hemsida eller dagstidningar, som den arbetslöse ska använda sig av när denne söker efter ett arbete. I knappt hälften av samtliga granskade handlingsplaner uppges minst en sökkkanal. Enligt vår granskning anges dock sällan hur mycket tid den arbetssökande ska avsätta till att söka arbete. Endast i elva handlingsplaner uppges detta. I endast sju handlingsplaner uppges hur många arbeten den arbetslöse ska söka.

3.3 Överenskommelse mellan arbetsförmedlingen och den arbetslöse

Mål uppges i nästan samtliga handlingsplaner

Enligt AMS föreskrift ska en handlingsplan klargöra vad som är målet med förmedlingens service och hur målet ska nås. I de flesta av de granskade handlingsplanerna uppges vilket mål de arbetslösa har. Av 431 planer anger 414 detta. Även om nästan samtliga handlingsplaner innehåller ett mål saknas ofta en specificering om hur det ska uppnås. Ofta anges endast att målet är att få nytt jobb. Endast i cirka 25 procent av de granskade handlingsplanerna framgår vilken aktivitet den arbetslöse ska utföra för att få ett arbete.³⁰ I cirka 65 procent av de handlingsplaner där det framgår vad den arbetslöse ska göra, är aktiviteten också tidsbestämd, dvs. det framgår när den arbetslöse ska utföra den.

Datum för uppföljning uppges ofta

Enligt AMS föreskrift ska varje handlingsplan följas upp minst en gång under varje sex månadersperiod som sökanden är aktuell på förmedlingen.³¹

²⁹ AMSFS 2001:11.

³⁰ En sådan aktivitet kan t.ex. vara att upprätta en meritförteckning eller att skriva ett personligt brev.

³¹ AMSFS 2001:11.

I samtliga granskade handlingsplaner finns ett nytt datum för uppföljning angivet. I drygt 10 procent av dessa har det uppgivna datumet förfallit. I några enstaka handlingsplaner är emellertid datumet längre än 6 månader fram i tiden.

3.4 Endast en handlingsplan har utformats helt enligt föreskrifter

Av de granskade handlingsplanerna är det endast en som har utformats helt enligt Statskontorets tolkning av föreskrifterna. I denna plan har det geografiska och yrkesmässiga sökområdet uppgetts korrekt. I planen angavs också vilka sökanaler den sökande ska använda sig av samt vilka aktiviteter som ska utföras av den sökande för att få ett arbete. Även målet för den sökande och datum för uppföljning fanns angivet.

3.5 Små skillnader mellan olika grupper av arbetssökande

Det finns inga större skillnader mellan handlingsplaner där den arbetslöse har respektive inte har ett ifrågasättande i vårt urval. Vi har också studerat om det finns skillnader i handlingsplanerna beroende på kön. Vi har inte funnit några sådana skillnader.

Vi granskade handlingsplaner för tre sökkategorier: heltidsarbetslösa, deltidsarbetslösa och timarbetslösa. Det finns inga systematiska skillnader i handlingsplanernas utförlighet beroende på sökkategori i vårt urval. Vi har dock iakttagit att det geografiska sökområdet för deltidsarbetslösa är vidgat i mindre omfattning än för de andra två kategorierna. Enligt lag och föreskrift kan deltidsarbete vara ett skäl till att den sökande inte behöver vidga sökområdet. Men om det förklarar vår iakttagelse kan vi inte uttala oss om eftersom det endast i ett fåtal av dessa handlingsplaner anges ett skäl till den geografiska begränsningen.

3.6 Statskontorets kommentarer: Otydligt regelverk och varierande kvalitet i handlingsplanerna

Otydliga signaler från AMS om geografiskt sökområde...

Enligt Statskontorets uppfattning har AMS inte i tillräcklig utsträckning klargjort hur sökområdet ska utformas under de 100 första ersättningsdagarna.

na. AMS har inte heller helt klargjort i vilka situationer en person får begränsa sitt sökområde även efter 100 ersättningsdagar.

Statskontoret har dock försökt göra en tolkning av AMS föreskrifter. Enligt denna tolkning ska det i handlingsplanen ingå en beskrivning av vilket eller vilka yrken samt i vilken eller vilka regioner den arbetslöse ska söka i, oavsett hur många dagars ersättning som han eller hon har fått.

... som sällan följs i handlingsplanerna

Det är anmärkningsvärt att i nästan hälften av de handlingsplaner där den arbetslöse fått ersättning fler än 100 dagar inte framgår om det geografiska sökområdet har vidgats eller en motivering till varför det inte skett en vidgning. Det är också anmärkningsvärt att det i nästan 60 procent av handlingsplanerna saknas antingen ett vidgat yrkesområde eller en förklaring till varför någon vidgning inte har skett.

Det kan dock finnas fler handlingsplaner i vår undersökning som inte är utformade enligt AMS föreskrifter. Även om det i drygt en tredjedel av de handlingsplaner, där den arbetssökanden fått fler än 100 ersättningsdagar, framgår att det geografiska sökområdet har vidgats behöver det inte vara en garanti för att dessa handlingsplaner faktiskt är utformade enligt AMS föreskrift och metodstöd. Det vidgade geografiska sökområdet efter 100 dagars arbetslöshet kan enligt de granskade handlingsplanerna vara allt ifrån hela landet, några (eller något) län i närheten av den arbetslöses hemort eller till endast en grannkommun. I några handlingsplaner betyder det vidgade sökområdet att personen ska söka arbete inom ”pendlingsavstånd”. Detta pendlingsavstånd definieras sällan. I andra handlingsplaner ska även de som fått ersättning färre än 100 dagar söka efter arbete ”inom pendlingsavstånd”.

Enligt AMS föreskrift och metodstöd ska alla som får a-kassa söka arbete inom pendlingsavstånd från den första dagen man anmäler sig som arbetslös, om det inte finns särskilda skäl. Vid vår granskning av handlingsplanerna framkommer att av dem som har ett vidgat sökområde så motsvaras det i praktiken i flera fall av ett sökområde inom pendlingsavstånd. Förmedlarnas tolkning av vidgat sökområde enligt handlingsplanen är således ibland densamma som AMS tolkning av ett icke-vidgat sökområde.

Handlingsplanen ska vara informationskälla och planeringsunderlag...

Enligt AMSFS 2001:11 är handlingsplanen en informationskälla och ett planeringsunderlag, vars syfte bl.a. är att aktivera den arbetssökande. Samtidigt presenteras handlingsplanerna som ett viktigt metodverktyg för uppföljning och kontroll av den sökande.³²

³² AMSFS 2001:10, AMSFS 2001:11 och Metodstöd för handlingsplaner 2002-12-02.

... men det är de sällan

Av vår granskning framkommer att flera handlingsplaner inte uppfyller de krav som formulerats i AMSFS 2001:11. För att en handlingsplan ska tjäna som planeringsunderlag bör det i den framgå åtminstone vad den arbetslöse ska göra för att få ett nytt jobb. Det gör det långt ifrån i samtliga handlingsplaner. Endast i cirka 25 procent av samtliga granskade handlingsplaner finns någon form av aktivitet den enskilde arbetslöse ska göra. Av dessa är ett fåtal preciserade. Det är också anmärkningsvärt att det trots vår generösa tolkning saknas en sökkanal i mer än hälften av alla handlingsplaner.

Handlingsplanerna kan inte fungera som kontrollverktyg

De handlingsplaner som ingår i Statskontorets undersökning kan näppeligen fungera som ett verktyg för uppföljning och kontroll av den sökande. Innehållet i handlingsplanerna varierar i alldeles för hög utsträckning. En del handlingsplaner är tämligen utförliga, andra är mycket kortfattade. Många innehåller i princip inget som är av värde för uppföljning eller kontroll. Även tolkningar av begreppen varierar mellan handlingsplaner, särskilt vad gäller vidgat sökområde. Det förefaller också som att det finns lokala/regionala prioriteringar i hur handlingsplaner ska utformas. Detta sammantaget gör att handlingsplanerna i dagsläget svårligen kan tjäna som ett kontrollverktyg.

Av de granskade handlingsplanerna framgår inte om förmedlarna lever upp till föreskrifterna och i förlängningen också lagen, genom att se till att arbetssökande söker jobb inom ett pendlingsområde under de 100 första ersättningsdagarna och därefter vidgar sökområdet såväl geografiskt som yrkesmässigt för dem som enligt lag ska göra det. Vi kan däremot konstatera att en av de granskade handlingsplanerna har utformats helt enligt föreskrifter och metodstöd enligt vår tolkning.

4 Arbetet med handlingsplanerna vid arbetsförmedlingen

För att belysa hur arbetet med handlingsplanerna går till i praktiken har Statskontoret besökt tre arbetsförmedlingar i olika delar av landet och intervjuat både handläggare och arbetsförmedlingschefer. Vid dessa besök ställdes frågor om hur handlingsplanerna upprättas och följs upp och om man uppfattar att handlingsplanen kan stödja de arbetssökande. Hur handläggarna tillämpar reglerna i arbetslöshetsförsäkringen undersöktes även.³³

I detta kapitel beskrivs inledningsvis hur handlingsplanerna upprättas och följs upp vid arbetsförmedlingarna. Därefter redovisas handläggarnas och chefernas uppfattningar om vilket stöd handlingsplanen utgör för den arbetssökande. Hur reglerna i arbetslöshetsersättningen tillämpas av handläggarna redogörs för sedan. Kapitlet avslutas med en diskussion kring de intervjuades syn på handlingsplanen. Utgör den i första hand ett stöd för den arbetssökande eller används den i huvudsak för att kontrollera efterlevnad av reglerna i arbetslöshetsersättningen?

4.1 Hur handlingsplanerna används i förmedlingsarbetet

Likartad process när handlingsplanen upprättas

Enligt AMS föreskrifter (AMSFS 2001:11) ska en individuell handlingsplan upprättas senast inom tre månader från det att den arbetssökande anmäler sig vid arbetsförmedlingen. I Statskontorets intervjuer framkommer att processen för att upprätta en individuell handlingsplan inte skiljer sig nämnvärt åt mellan de tre kontor som besökts.³⁴ De intervjuade uppger att en individuell handlingsplan upprättas av en handläggare i Direktservice (kallas på vissa håll Informationsservice) tillsammans med den arbetssökande redan när den sökande skrivs in vid förmedlingen. Direktservice är den öppna ”servicecentral” med handläggare och arbetsstationer som möter den arbetssökande direkt när han eller hon kommer in till förmedlingen. Utgångspunkten är att den arbetssökande i huvudsak förväntas kunna söka arbete på egen hand under den första tiden, men med visst stöd från handläggarna.

³³ Innan intervjuundersökningen sattes igång testades frågorna i en pilotstudie med två arbetsförmedlare från två olika kontor i Stockholm. Intervjufrågorna och en mer utförlig beskrivning av tillvägagångssättet i intervjustudien redovisas i bilaga 4.

³⁴ Vid tidpunkten för intervjuerna vid det så kallades KILA-kontoret hade det nya arbets-sättet ännu inte hunnit sätta sin prägel på arbetet. Arbetet med att upprätta handlingsplaner vid detta kontor liknade därför de andra kontorens arbets-sätt.

Upprätta handlingsplan – ett prioriterat arbete

Enligt handläggarna är arbetet med att upprätta en handlingsplan prioriterat för dem. En handlingsplan utarbetas för i princip samtliga arbetssökande, men undantag kan exempelvis göras för ombytessökande. Handläggarna uppger dock att det samtal som förs med den arbetssökande i samband med att handlingsplanen upprättas ses som viktigare än själva dokumentationen av planen. Vid ett kontor angav man att orsaken till att arbetet med att upprätta handlingsplaner prioriteras är att det är något som handläggarna är tvungna att göra, dvs. de upplever det som ett krav. Ett problem som lyfts fram är att arbetet med att upprätta handlingsplanen blir lidande när arbetsbelastningen är hög.

För stor arbetsbörda enligt handläggarna

De handläggare som vi har träffat uppger att de ansvarar för mellan 200 till 500 arbetssökande var. Flertalet av handläggarna upplever att antalet arbetssökande är för stort för att de ska kunna utföra ett arbete med hög kvalitet, bland annat när det gäller att dokumentera handlingsplaner. Det finns inga riktlinjer vid kontoren om hur många arbetssökande varje handläggare bör ansvara för.

Handlingsplanen är ett planeringsdokument

Enligt AMS föreskrifter utgör den individuella handlingsplanen en informationskälla och ett planeringsunderlag. Intervjuerna med handläggarna visar att de i enlighet med AMS föreskrifter också uppfattar syftet med handlingsplanen på det sättet. Handlingsplanen är enligt dem en dokumenterad planering och en överenskommelse kring vilka aktiviteter som de sökande ska utföra för att söka jobb. Vissa talar om handlingsplanen som en ”överenskommelse”, medan andra använder uttrycken ”kvitto” eller ”kontrakt”.

Bristande uppföljning av handlingsplanen

Enligt AMS föreskrifter ska den individuella handlingsplanen följas upp minst en gång var sjätte månad. I AMS metodstöd anges dessutom att uppföljning av handlingsplanen ska ske vid varje kontakt med den sökande. Arbetsförmedlingen ska då notera i daganteckningarna, dvs. i de löpande noteringarna som handläggarna gör om varje arbetssökande, vad som gjorts. Om man i uppföljningen konstaterar att hela överenskommelsen är fullföljd eller att förutsättningarna har ändrats ska en ny handlingsplan upprättas. Inför den 100:e ersättningsdagen kommer en automatisk påminnelse i AIS om att handlingsplanen ska uppdateras.

Handlingsplanerna uppdateras inte löpande

Tidpunkten för den första uppföljningen med den arbetssökande varierar något mellan de olika kontoren, men gemensamt är att en uppföljning alltid sker efter tre månader. Då slussas den arbetssökande över från den mer

allmänna servicen till en särskild rådgivare för fördjupad rådgivning. Handlingsplanen revideras och utvecklas vid detta besök och diskussionen om vidgat geografiskt sökområde tas upp. Tanken är att handlingsplanen ska återspegla den diskussion som förs vid uppföljningstillfället. I samtalen med handläggarna framkommer dock flera brister när det gäller den löpande uppdateringen av de individuella handlingsplanerna.

Att upprätta en handlingsplan är visserligen ett prioriterat arbete, men att dokumentera förändringar i handlingsplanen i samband med kontakterna med de arbetssökande prioriteras inte. All kommunikation med de arbetssökande dokumenteras i stället i daganteckningarna. En orsak till detta uppges vara att det går fortare att göra noteringar i daganteckningarna än i själva handlingsplanen. Handläggarna vid ett kontor uppger exempelvis att de på grund av tidsbrist tidigare i princip bara har kopierat den gamla handlingsplanen utan att uppdatera den när de automatiska påminnelserna har kommit. I den nya handlingsplanen som introducerades i mars 2004 finns dock inte denna möjlighet.

Samtliga handläggare uppger att uppdatering av planerna har blivit svårare i samband med att den nya mallen för handlingsplanerna infördes. Det beror på att löpande kontakt med sökanden ska noteras i daganteckningarna tills en ny plan tagits fram. En annan brist som nämns är att utrymme för att skriva in fritext har begränsats. AMS har dock uppgett för Statskontoret att de planerar att utöka detta utrymme vid kommande justeringar av handlingsplanen.

Handlingsplanen bidrar till mer effektiv uppföljning

En fördel med handlingsplanen som lyfts fram av vissa handläggare är att arbetet med att följa upp de arbetssökande till viss del har kunnat effektiviseras, genom att handlingsplanen anger ett uppföljningsdatum. Om den arbetssökande inte hör av sig i enlighet med denna tidpunkt kan arbetsförmedlingen numer direkt avanmäla den arbetssökande. Tidigare var handläggarna tvungna att skicka ut en förfrågan om varför den sökande inte dykt upp. Uppföljningsrutinerna har således underlättats genom detta.

Uppföljningen på kontornivå varierar

Statskontoret har noterat att den uppföljning som sker på kontornivå av handläggarnas arbete med handlingsplaner skiljer sig åt mellan kontoren. Arbetet med handlingsplanerna följs vanligen upp genom löpande samtal mellan arbetsförmedlingschef och respektive arbetslag. Sådana uppföljande samtal benämns på vissa håll resultatdialoger och genomförs varannan vecka. Hur ofta handlingsplanerna diskuteras vid dessa uppföljningssamtal, och på vilket sätt, varierar dock mellan kontoren. Vid två kontor diskuteras handlingsplanerna vid varje uppföljningstillfälle, bland annat när det gäller de operativa mål som kontoret fastställt för arbetet med handlingsplanerna.

Vid det tredje kontoret tas diskussioner om kvalitet i handlingsplanerna upp när man anser att det finns behov av det.

Samtliga kontor som Statskontoret besökt har inrättat en särskild funktion, som ska ansvara för metod- och kvalitetsutveckling i arbetsförmedlingens arbete. Funktionen benämns olika vid de olika kontoren – kvalitetsutvecklare, metodutvecklare eller IT-samordnare. Vilka uppgifter denna person har varierar också. Vid ett kontor är en central del av metodutvecklarens uppgift att utveckla och stödja handläggarna i deras arbete med handlingsplanerna, bland annat genom att hålla utbildningar i hur handläggarna ska arbeta med handlingsplanerna och agera rådgivare när ett ifrågasättande av en arbetssökande ska göras. Metodutvecklarens roll vid detta kontor innehas permanent av en särskild person. Vid de övriga kontoren är funktionen i huvudsak knuten till IT-frågor och rollen kan också skifta mellan olika handläggare.

Även uppföljningen av de arbetssökandes inställning till handlingsplanerna ser olika ut vid olika kontor. Ett kontor har kommit längre än övriga med denna typ av uppföljning genom att man skickar ut en enkät till de arbetssökande om det visar sig att det operativa målet inte uppnåtts. I enkäten ställer man bland annat frågor om den arbetssökande har en handlingsplan och vad de tycker om den. De arbetssökande som uppger att de inte har en handlingsplan kontaktas sedan av en handläggare.

På andra håll uppges att sökandeundersökningen används som uppföljning på kontornivå tillsammans med stickprov av handlingsplanernas kvalitet. Hur dessa stickprov genomförs, vad man granskar och med vilken regelbundenhet är dock oklart.

4.2 Handlingsplanens betydelse som stöd för den arbetssökande

Dålig kvalitet i många handlingsplaner

Handläggarna är överens om att kvaliteten i handlingsplanerna varierar mellan olika arbetsförmedlare och för olika arbetssökande och de uppger även att det finns brister i detta avseende. De anger i huvudsak tre skäl till att vissa handlingsplaner inte håller så hög kvalitet. En orsak är att vissa arbetssökande är mer krävande och svåra att kommunicera med. Det kan därför vara svårt för handläggarna att få tillgång till tillfredsställande information om den sökande. Det andra skälet som anges är arbetsbelastningen. Handläggarna upplever inte att de hinner med att uppdatera handlingsplanen för alla arbetssökande varje gång det kommer automatiska påminnelser i AIS. ”Vi har inte tid att göra det kvalitativa jobb som vi skulle vilja göra”, uppger exempelvis en handläggare. Det tredje skälet är att kvaliteten i hand-

lingsplanerna riskerar att bli lidande när man byter handläggare, eftersom den nya handläggaren inte har samma kunskap om den arbetssökande.

Vid ett kontor anser handläggarna att deras handlingsplaner håller relativt hög kvalitet och att de har arbetet hårt under senare år för att förbättra kvaliteten, bland annat genom utbildning av personalen. Man uppger att arbetet med handlingsplanerna för ett par år sedan var helt fokuserat på kvantitet och att säkerställa att planer utarbetades för samtliga sökande. I dag handlar det om att utveckla kvaliteten i planerna.

Bättre sökprocess när handlingsplanen används som kontroll

De flesta handläggare och arbetsförmedlingschefer anser att sökprocessen hos den arbetssökande förbättras genom att det finns en individuell handlingsplan. Handlingsplanens positiva bidrag till att aktivera de arbetssökande uppges vara att planen medger uppföljning och kontroll av de aktiviteter som handläggaren och den sökande kommit överens om och dokumenterat. Det är således enligt de intervjuade den kontrollerande delen i handlingsplanen som bidrar till en mer aktiv sökprocess.

Vid ett kontor uppfattade dock handläggarna att handlingsplanen inte nödvändigtvis bidrar till en bättre sökprocess för alla arbetssökande. De uppgav visserligen att handlingsplanen utgjorde en hjälp för de sökande att tydliggöra den sökandes och arbetsförmedlingens roll, men samtidigt uppgavs att de allra flesta inte behöver en handlingsplan för att kunna söka arbete. Det är bara en liten del som behöver det. Andra kommentarer från handläggarna vid detta kontor var att sökarbetet inte är avhängigt handlingsplanen och att den första handlingsplan som upprättas inte har någon betydelse för sökarbetet.

Delade meningar om handlingsplanen bidrar till att vidga sökområdet

Det råder delade meningar bland de intervjuade angående handlingsplanens bidrag till att vidga de arbetssökandes geografiska och yrkesmässiga sökområde. Vid ett kontor menar man att handlingsplanen inte bidrar på grund av att reglerna i sig inte är så strikta och att man anser att det inte alltid är förnuftigt att anvisa arbeten utanför närområdet. Vid ett annat kontor menar man tvärtom att handlingsplanen absolut bidrar till att de sökande vidgar sökområdet, eftersom handlingsplanen tydliggör kravbilden för den sökande. Det förutsätter dock att alla handläggare skriver in vidgat sökområde i handlingsplanen.

Oklart läge om behovet av handlingsplaner

De intervjuade är inte heller överens om betydelsen av att alla har en handlingsplan. Vid ett kontor har man den bestämda uppfattningen att alla sökande behöver en handlingsplan för att få veta vad arbetsförmedlingen förväntar sig av dem och vice versa. Dessutom blir bedömningen av vilka som ska ha respektive inte ha en handlingsplan svår att göra om man frångår principen om att alla ska ha en handlingsplan. Vid ett annat kontor menar man i stället att det bara är ett fåtal som inte klarar av att söka arbete på egen hand och är i behov av en handlingsplan.

Försiktig optimism inför ny handlingsplan

Flera av de intervjuade handläggarna och cheferna tror att den nya handlingsplanen, där större ansvar kommer att läggas på den arbetssökande, kommer att medföra kvalitetsförbättringar av handlingsplanerna. Bland annat uppges att uppföljningen av den arbetssökandes behov kommer att bli lättare i och med att den sökande själv får identifiera sina behov. Från det så kallade KILA-kontoret uppges att det ännu är för tidigt att ha någon uppfattning om kvaliteten i den nya handlingsplanen.

Vissa intervjuade har dock en mer kritisk inställning till de förändringar som redan nu har genomförts i handlingsplanen. Den nya handlingsplanen, som introducerades i IT-systemet under mars 2004, är alltför standardiserad och ger inte utrymme för att exempelvis skriva in vilka arbeten den sökande sökt. En annan kritisk synpunkt handlar om att den nya handlingsplanen inte tydliggör arbetsförmedlingens myndighetsuppdrag i tillräcklig omfattning. Om tanken är att tillämpningen av regelverket ska tydliggöras genom den nya handlingsplanen så borde detta bättre framgå i planen.

4.3 Regelverkets tillämpning vid arbetsförmedlingarna

Handläggarna tycks ha en relativt god uppfattning om vilka regler som omgärdar handlingsplanerna och vad som gäller för dem som uppbär arbetslöshetsersättning, även om de ibland har svårt för att skilja ut vilka bestämmelser som är tvingande enligt lag och vilka som utgör rekommendationer från AMS.

Utöver lagstiftning och AMS föreskrifter har AMS som tidigare nämnts utarbetat ett särskilt metodstöd som hjälp till handläggarna i arbetet med handlingsplaner. Metodstödet sprids genom VIS, som enligt AMS är den enda kanalen för informationsspridning till arbetsförmedlarna och därför

mycket central. Av intervjuerna med handläggarna framgår dock att alla inte tycks tillämpa metodstödet. Vid ett av de tre kontoren är Statskontorets intryck att det är osäkert om handläggarna över huvud taget känner till att metodstödet finns.

Den juridiska statusen i AMS metodstöd framstår också som något oklar, då flera handläggare uppfattar att vissa regeltolkningar som återfinns i metodstödet är tvingande. Bland de intervjuade cheferna framkommer dessutom synpunkten att metodstödet krav i vissa delar saknar stöd i lag och förordning. Det gäller tolkningen av vidgat geografiskt sökområde. Från AMS sida uppges att det är självklart att det normala sökområdet är hela landet, samtidigt som man påpekar att detta inte är så tydligt formulerat i styrdokumentet.

Bristande enhetlighet i tillämpningen av regelverket

Tidigare studier har visat att det finns betydande problem med enhetlighet i tillämpningen av reglerna i arbetslöshetsersättningen.³⁵ Detta bekräftas också i de intervjuer som Statskontoret har gjort. Reglerna i 9 § lagen om arbetslöshetsförsäkring och AMS föreskrifter om individuella handlingsplaner tolkas och tillämpas på olika sätt av olika handläggare och olika kontor.³⁶

Fullgöra sina åtaganden i handlingsplanen

I AMS föreskrift (AMSFS 2001:11) om individuella handlingsplaner uppges att arbetsförmedlingen ska underrätta den arbetssökandes arbetslöshetskassa om den sökande, som uppbär arbetslöshetsersättning, inte fullgör sin del av åtagandena enligt handlingsplanen.

I intervjuerna framkommer att handläggarna delvis gör olika bedömningar av vad som menas med att ”fullgöra sina åtaganden enligt handlingsplanen”. Handläggarna anser att den arbetssökande brutit mot denna föreskrift om han eller hon inte hört av sig vid överenskommet uppföljningsdatum eller inte sökt anvisat arbete. Vid ett kontor uppges att det också kan handla om att den arbetssökande inte deltagit i anvisat program eller inte deltagit i jobbsökaraktivitet. De sanktioner som kan komma i fråga om den sökande inte hört av sig vid uppföljningsdatum är avanmälan från arbetslöshetskassan eller, om den sökande inte sökt anvisat arbete, ett ifrågasättande från arbetsförmedlingen.

³⁵ Lundin, 2000 och Riksrevisionen, 2004.

³⁶ Statskontoret undersökte explicit handläggarnas tolkning av begreppen ”fullgöra sina åtaganden” samt ”vidgat sökområde” enligt AMS föreskrifter (AMSFS 2001:11). Vidare undersöktes tolkningen av begreppen enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring angående ”lämpligt arbete” och ”aktivt arbetssökande”.

Handläggarnas egna bedömningar styr tolkningen av lämpligt arbete

Samtliga handläggare uppger att tolkningen av vad som är ett ”erbjudet lämpligt arbete” enligt 9 § andra stycket är svår att göra och lämnar stort utrymme för enskilda handläggares individuella bedömningar. Enligt AMS föreskrifter ska den individuella handlingsplanen ge vägledning om vad som är ett lämpligt arbete i det enskilda fallet. Vid två kontor menade handläggarna att vad som ska betraktas som ett erbjudet lämpligt arbete definieras av arbetsgivarna – om de är villiga att anställa en viss person då kan arbetet betraktas som lämpligt. Vid det tredje kontoret uppgav man helt enkelt att definitionen av lämpligt arbete framgår av den individuella handlingsplanen.

De sanktioner som handläggarna nämner i samband med denna regel rör de fall där arbetsförmedlingen anvisat ett arbete, men den arbetssökande låtit bli att söka. Då kan arbetsförmedlingen lämna ett ifrågasättande till arbetslöshetskassan. För att kunna ifrågasätta med stöd av denna regel menar handläggarna att arbetsförmedlingen måste ha gjort en anvisning, annars håller inte den rättsliga prövningen.

Svårt att följa upp om anvisade arbeten har sökts

Ett problem som lyfts upp i intervjuerna är att det är svårt att följa upp att de arbetssökande verkligen sökt ett anvisat arbete. Det beror på att arbetsgivarna lämnar bristfällig information till arbetsförmedlingen om vilka som har sökt en viss tjänst. Handläggarna uppger att det inte ligger i arbetsgivarnas intresse att hålla kontroll över alla sökande. Detta får till följd att arbetsförmedlingen i uppföljningen oftast nöjer sig med att fråga de arbetssökande om de sökt det anvisade arbetet. Handläggarna uppger även att det är svårt att hinna med att göra uppföljningar av anvisade arbeten. Det saknas således ett fungerande system för att följa upp anvisade arbeten vid arbetsförmedlingarna.

Handlingsplanen inget stöd för enhetlig tillämpning av lämpligt arbete

Handläggarna uppger att de försöker dokumentera vad som ska betraktas som lämpligt arbete i den individuella handlingsplanen. I och med att handläggarna dokumenterar och därmed definierar vad som är lämpligt arbete för en enskild individ i handlingsplanen kan planen fungera som ett visst stöd i regeltillämpningen, exempelvis när handläggarna ska göra anvisningar. Handlingsplanen ger dock i sig inget stöd för att regeltillämpningen sker enhetligt, eftersom bedömningen av vad som är lämpligt arbete helt och hållet görs av enskilda handläggare vid arbetsförmedlingen. Inte heller när det gäller att följa upp anvisade arbeten kan handlingsplanen i dagsläget ge något stöd, eftersom anvisningarna inte dokumenteras i planen. Det görs på annat ställe i AIS, Arbetsmarknadsverkets informationssystem.

Ovanligt att de sökande inte vill medverka till en handlingsplan

Det är sällsynt enligt handläggarna att en sökande inte medverkar till att upprätta en handlingsplan. Det kan dock hända om den sökande exempelvis

inte infinner sig vid det första uppföljningstillfället. Om så är fallet lämnar arbetsförmedlingen ett ifrågasättande till arbetslöshetskassan. Handläggarna uppger att de förmodligen gör olika bedömningar av när en arbetssökande har brutit mot denna regel.

Intuition och lokal policy avgör vilka som är aktivt arbetssökande

Enligt 9 § femte stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring har den sökande rätt till ersättning om han eller hon aktivt söker lämpligt arbete men inte kan få ett sådant. Även på denna punkt gör handläggarna olika bedömningar. De intervjuade uppger att det inte finns några fastställda riktlinjer kring tolkningen av begreppet "aktivt arbetssökande" och att enskilda handläggare därmed är tvungna att göra egna tolkningar av regeln. Handläggarna menar att de litar till sin intuition när de bedömer om den arbetssökande aktivt söker arbete. De uttrycker bland annat att "vi litar på att vi är bra människokännare", "det handlar om att känna av vem personen är" och att "man hör ju det i samtalet".

Varje kontor har utvecklat en egen policy för tolkningen av begreppet aktivt arbetssökande. Vid ett kontor uppges att de sökande ska söka minst fem arbeten i månaden och kunna redogöra för dessa för att betraktas som aktiva. Vid ett annat kontor har man utarbetat en särskild checklista, där den arbetssökande ska dokumentera vilka arbetsplatser han eller hon kontaktat och redovisa denna lista i uppföljningssamtal med arbetsförmedlingen. Om checklistan är välfylld så uppger handläggarna att de uppfattar att den sökande är aktiv. Vid det tredje kontoret anser handläggarna att begreppet definieras i den individuella handlingsplanen. Att aktivt söka arbete kan då exempelvis betyda att den arbetssökande, i enlighet med vad som anges i handlingsplanen, ska delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program eller söka arbete genom de kanaler som anges.

Sanktioner som är kopplade till begreppet "aktivt arbetssökande" är svåra att utöva i dag enligt handläggarna. Vid ett kontor uppges att ifrågasättande kommer att göras i framtiden, om den sökande inte sökt överenskommet antal arbeten. I dag görs inte detta.

Att handläggarna tolkar regeln olika uppfattas vid ett kontor som väldigt problematiskt. "Det blir varken enhetligt eller rättssäkert", var en synpunkt från detta kontor. Vid ett annat kontor är signalen att problemet inte är så stort. Handläggarnas utgångspunkt vid detta kontor är att de arbetssökande är väldigt angelägna om att få ett arbete och inte ute efter att bluffa till sig ersättning. "Detta är ett etiskt ställningstagande. Vi vet att vi inte kommer åt de riktiga bluffmakarna", menade en handläggare.

Sällsynt med hela landet som sökområde

Som redogjordes för i kapitel 3 ska den arbetssökande vidga sitt sökområde geografiskt och yrkesmässigt efter 100 ersättningsdagar. Även i detta fall

finns tydliga problem med regeltillämpningen vid arbetsförmedlingarna. Det är framför allt begreppet ”vidgat geografiskt sökområde” som vållar problem för handläggarna. Handläggarna uppger att det egentligen är hela landet som gäller efter 100 ersättningsdagar, men huruvida detta tillämpas i praktiken varierar stort mellan handläggarna och kontoren. Handläggarna är också väl medvetna om att de gör olika bedömningar.

Vid ett kontor tillämpas en mer strikt tolkning av regelverket när det gäller vidgat geografiskt sökområde. Där uppger handläggarna att de försöker vara tydliga redan från början med att informera om att hela landet i normalfallet utgör sökområde efter 100 dagar. Vid detta kontor anvisar handläggarna arbeten till hela landet och i vissa fall görs ifrågasättande om den sökande inte sökt ett anvisat arbete på en avlägsen ort. Samtidigt menar handläggarna att de sinsemellan gör olika bedömningar i denna fråga och att det i många fall är det ”sunda förnuftet” som avgör.

Vid ett annat kontor uppger handläggarna att de inte ställer så stora krav på att hela landet ska utgöra sökområde, eftersom man upplever att arbetsmarknaden i närområdet är så pass god. En handläggare uttrycker det så här: ”Vi har inte så stora krav på detta, vi har Sveriges bästa arbetsmarknad. Om man inte har ett speciellt yrke där det finns en efterfrågan i andra delar av landet, så finns inga krav på ökad geografisk spridning – förutsatt att de söker inom pendlingsområde.” I praktiken betyder inte vidgat geografiskt sökområde vid detta kontor hela landet, utan snarare att den sökande ska vidga sökområdet utanför pendlingsområdet. Däremot uppger handläggarna att de ställer större krav på den yrkesmässiga vidgningen.

Inte heller vid det tredje kontoret uppger handläggarna att vidgat sökområde i praktiken betyder hela landet. Det görs ingen matchning eller anvisning till arbeten i hela landet och det sker heller ingen uppföljning av om den arbetsökande av egen kraft söker arbete med hela landet som sökområde. Handläggarna menar att den yrkesmässiga vidgningen är enklare att bedöma genom att det finns ett bättre stöd i den yrkesmall som arbetsförmedlingen tillämpar.

Orsaker till olikheter i regeltillämpningen

Sammanfattningsvis uppger samtliga personer som Statskontoret intervjuat att reglerna kring arbetslöshetsersättningen tillämpas olika av olika förmedlare. Handläggarna och cheferna uppger flera förklaringar till detta.

Känsligt att ifrågasätta den arbetssökande

En vanligt förekommande förklaring till olikheterna i tillämpningen är att många handläggare upplever att det är känsligt att ifrågasätta de arbetsökande. De vet att ett ifrågasättande som leder till nedsättning av ersätt-

ningen eller avstängning verkställs direkt och ofta slår hårt ekonomiskt för den arbetssökande. Hot från de sökande förekommer också. Ofta väljer handläggarna att initiera en diskussion med den sökande i stället för att göra ett ifrågasättande.

Vid ett kontor har man utarbetat en rutin som innebär att handläggarna alltid tar stöd av den metodansvarige inför ett ifrågasättande och kontoret försöker sprida information till handläggarna om att det inte är farligt att ifrågasätta en sökande. Handläggarna vid detta kontor uttrycker också en större trygghet inför ett ifrågasättande jämfört med handläggarna vid de andra kontoren genom att de kan ta hjälp av metodutvecklaren.

Obehagligt att förklara regelverket

Handläggarna ger uttryck för att det är förenat med långa diskussioner och en del obehag för den person vid arbetsförmedlingen som måste framföra vilka regler som gäller på ett visst område, exempelvis när det gäller att vidga det geografiska sökområdet till hela landet. Kommentarer av typen ”det är vi som får ta smällen” är inte ovanliga. Att sådana diskussioner tar lång tid och upplevs obehagliga kan medföra att handläggarna helt enkelt undviker att ta upp frågan om regelverket. Många handläggare uppger att de saknar stöd för att kunna förmedla reglerna på ett bra sätt.

Det framkommer också synpunkten att de som är relativt nyanställda vid arbetsförmedlingen har lättare att ta till sig vissa regler och förklara dem för de sökande. Från arbetsförmedlingens sida görs också större insatser än tidigare för att utbilda de nyanställda om reglerna.

Otydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen

Från flera håll uppges att reglerna i arbetslöshetsförsäkringen är oklara på flera punkter och att enskilda handläggares bedömningar därför tillåts få större genomslag. Detta medför enligt handläggarna minskad enhetlighet i tillämpningen. Oklarheterna gäller både de allmänna villkoren i lagen om arbetslöshetsersättning och AMS föreskrifter. För att komma tillrätta med det stora tolkningsutrymmet i regelverket finns det en önskan från handläggarna att reglerna ska tydliggöras.

Arbetslöshetskassan gör andra bedömningar än arbetsförmedlingen

En annan orsak till att reglerna tolkas olika är att handläggarna på vissa håll upplever en osäkerhet kring hur arbetslöshetskassorna gör sina bedömningar. Handläggarna uppger att det inte alls är säkert att arbetslöshetskassan gör samma bedömning som arbetsförmedlingen när de ifrågasätter en arbetssökande, exempelvis på grund av att den sökande inte vidgat sitt sökområde till hela landet. Denna osäkerhet leder till att handläggarna undviker att göra ifrågasättanden.

AMS uppger att det ofta ses som en prestigeförlust bland handläggarna om ett ifrågasättande inte leder till åtgärd. Samtidigt tror AMS att förmedlarna ibland saknar kunskap om reglerna i arbetslöshetsförsäkringen och därför felaktigt rapporterar personer som inte uppstår ersättning.

Stort behov av stöd i regeltillämpningen

Det stöd som handläggarna har för sitt arbete med handlingsplanerna och tolkningen av reglerna kring arbetslöshetsersättningen varierar mellan kontoren. Det finns inga särskilda skriftliga anvisningar på kontorsnivå om hur handlingsplanerna ska utformas, men däremot förekommer regelbundna utbildningsinsatser vid vissa kontor. Vid ett kontor håller den särskilda metodutvecklaren utbildning för alla nyanställda om hur de ska arbeta med handlingsplanerna och handläggarna deltar även i länets utbildningar kring handlingsplanerna. Kontoret har också infört särskilda metoddagar en gång i månaden, där reglerna kring arbetslöshetsförsäkringen ibland tas upp. Vid de två övriga kontoren genomförs inte sådana utbildningsinsatser. Där uppger handläggarna att det förs diskussioner vid kontoret om hur regelverket ska tillämpas, men det sker oftast mer sporadiskt. En slutsats från besöken vid de tre kontoren är att det finns ett stort behov av stöd från handläggarnas sida när det gäller regeltillämpningen och arbetet med handlingsplanerna och att detta stöd inte finns på alla kontor.

4.4 Statskontorets kommentarer: Handlingsplanen är inget stöd för enhetlig tillämpning av reglerna

De individuella handlingsplanerna ska enligt AMS metodstöd utgöra både ett stöd för den arbetssökande för att få ett arbete och ett instrument för uppföljning och kontroll av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Från AMS sida har det under senare år betonats att de individuella handlingsplanerna i större utsträckning än tidigare ska utgöra ett verktyg för att följa upp regelverket. Sedan år 2001 utgör upprättandet av handlingsplanen ett grundvillkor för rätt till arbetslöshetsersättning och i ett direktiv från AMS styrelse angående fempunktsprogrammets insatser anges att målet bör vara att på ett till två års sikt ska efterlevnad av upprättad handlingsplan utgöra kvalifikationsgrund för fortsatt uppbärande av arbetslöshetsersättning.³⁷

I intervjuerna med chefer och handläggare vid de besökta arbetsförmedlingarna är bilden samstämmig – det råder inget tvivel om att den kontrollerande delen av handlingsplanen har betonats starkare inom AMV under senare år. De intervjuade är medvetna om AMS nya inriktning, men det finns fortfarande ett glapp mellan intentionen från central nivå och praktiken vid

³⁷ Styrelsens direktiv för fempunktsprogrammets insatser 2004–2005, AMS 2004.

arbetsförmedlingarna. Graden av restriktivitet i tillämpningen av regelverket varierar i stor utsträckning på kontorsnivå.

Statskontoret har noterat att det förefaller ha utvecklats olika kulturer vid olika kontor, där etiska ställningstaganden om tillit och omsorg om de arbetssökande dominerar vid vissa kontor medan en mer strikt regeltillämpning med enhetlighet och rättssäkerhet som rättesnören styr kulturen vid andra kontor. Detta tar sig uttryck i handläggarnas olika praktik när de informerar om regelverket, dokumenterar aktiviteter i handlingsplanerna och följer upp att de arbetssökande har utfört de överenskomna aktiviteterna i planen. Vid ett kontor är det tydligt att handläggarna försöker tillämpa de regler som finns på ett mer strikt sätt än övriga. Vid de två andra kontoren är vårt intryck att handläggarna drar sig för att tolka reglerna i arbetslöshetsförsäkringen alltför restriktivt och hellre litar till att de flesta arbetssökande vill ha ett arbete och därför inte behöver kontrolleras.

Det finns troligtvis flera förklaringar till att reglerna i arbetslöshetsförsäkringen tillämpas så olika, och att dra generella slutsatser utifrån dessa intervjuer är naturligtvis inte möjligt. Vi kan dock konstatera att det i vårt material är fler handläggare och kontor som har en mer "tolerant" syn på de arbetssökande i förhållande till de regler som finns än de som tillämpar regelverket mer restriktivt. Detta återspeglas i sättet att arbeta med handlingsplanerna. Vår samlade bedömning utifrån intervjuerna och undersökningen av handlingsplanerna är att handlingsplanerna i sig inte stödjer en enhetlig tillämpning av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen.

5 Styrningen och uppföljningen av arbetet med handlingsplaner

I detta kapitel presenteras ansvarsfördelningen inom AMV för utveckling och uppföljning av handlingsplanerna. Vi tar upp hur ansvaret är fördelat enligt styrdokument och direktiv. Därefter redogör vi för hur handlingsplanerna faktiskt utvecklas och följs upp inom AMV:s verksamhet.³⁸ Perioden som behandlas är huvudsakligen år 2000–2004.

Från år 2001 har regeringen i regleringsbrev till AMV ställt krav på individuella handlingsplaner.³⁹ Kraven har efterhand blivit mer omfattande och precisa. Utöver att återrapportera andel nyinskrivna arbetslösa som har en handlingsplan efter tre månader åläggs AMV att rapportera indikatorer för handlingsplaner på riks- och länsnivå. Från och med år 2002 ska AMV därutöver utveckla indikatorer för kvantitet, kvalitet och aktualitet. Från år 2003 ska även sökintensiteten hos vissa grupper arbetslösa redovisas.

5.1 AMS ansvar för handlingsplanerna

AMS övergripande ansvar

AMS är central förvaltningsmyndighet för allmänna arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna. AMS ska leda, samordna, utveckla och följa upp den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom landet och se till att den bedrivs effektivt. AMS ska också sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten inom respektive länsarbetsnämnd.⁴⁰

I AMS ansvar ingår att utveckla metoder och arbetssätt som fokuserar det arbetsmarknadspolitiska uppdraget och de aktuella verksamhetsmålen. Dessutom ska AMS se till att metoderna är tillgängliga i AMV:s intranät, VIS. Enligt AMS ligger ansvaret för handlingsplanernas kvalitet på länsarbetsnämnderna.

Föreskrifter

AMS har rätt att utfärda föreskrifter inom sitt ansvarsområde. Ett exempel på det är föreskriften om individuella handlingsplaner. Däremot ansvarar IAF för föreskriften om lämpligt arbete (AMSFS 2001:10) sedan den 1 januari 2004.

³⁸ Underlag för denna del är dokumentstudier samt intervjuer med representanter för AMS ledning, samt representanter för de länsarbetsnämnder som ingår i undersökningen.

³⁹ Regleringsbrev från 2001, 2002, 2003 och 2004 innehåller mål om andel arbetslösa som har en handlingsplan samt ålägger AMV att rapportera om utvecklingen av centrala indikatorer kring handlingsplaner.

⁴⁰ SFS förordning 2000:628.

Fempunktsprogrammet

AMV:s pågående utvecklingsarbete inom ramen för fempunktsprogrammet syftar enligt AMS till att fokusera och kraftsamla kring viktiga arbetsmarknadspolitiska utmaningar och, som tidigare nämnts, till att öka enhetlighet, rättssäkerhet och effektivitet inom AMV. Ett mål är även att verksamheten ska grundas på ett professionellt arbetssätt inom AMV.⁴¹ Enligt AMS leder detta utvecklingsarbete till en allt större integration mellan arbetsförmedlingens Internetverktyg och de tjänster som levereras via arbetsförmedlarna. AMS anser att planerna fyller en viktig funktion i satsningen på aktiva matchningsinsatser och aktiva arbetssökande, och handlingsplanernas utformning, kvalitet och aktualitet presenteras som viktiga förutsättningar för att verksamhetsmålen ska uppnås.

AMV:s verksamhetsplanering

Utvecklingsarbetets tidshorisont är flerårig, medan AMV:s verksamhetsplanering är den årligt återkommande process där resurser och verksamhetsmål ”fördelas i en obruten kedja från AMS styrelse och generaldirektör, till länsarbetsdirektör, arbetsförmedlingschef och enskild medarbetare.”⁴² I själva planen redogörs för vilka verksamhetsmål som gäller på nationell nivå, olika insatser för hur målen ska uppnås och ett antal punkter för hur verksamhetsmålen ska följas upp. Mål och medelstilldelning för varje län anges i planens bilagor. Enligt AMS verksamhetsplan ska den ”anpassas till regionala och lokala arbetsmarknadsförutsättningar i länsarbetsnämndernas planering och hos arbetsförmedlingen konkretiseras i den operativa planeringen”. Själva konkretiseringen av verksamhetsplanen ska således göras inom ramen för länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna.

Bara en av planens punkter berör handlingsplanerna. Det är verksamhetsmål 2 som benämns Matcha. Enligt detta mål ska handlingsplanerna bidra till en effektiv matchningsprocess. Verksamhetsmålet är att andelen sökande som uppger sig ha en handlingsplan ska uppgå till 75 procent i alla län. De insatser som ska prioriteras inom AMV för att uppnå målet är bl.a. att utöva kontroll över arbetslösa som inte uppfyller kraven enligt handlingsplanen och att tillämpa det nya åtgärdsprogrammet för förbättrad sökaktivitet.⁴³

Åtgärdsprogram för förbättrad sökaktivitet

Åtgärdsprogrammet utarbetades under hösten 2003 som en del av ett bredare arbete där sökintensitet och andra, för handlingsplanen, centrala begrepp utvecklas. Åtgärdsprogrammet har status som ett internt styrdokument, och behandlar en rad konsekvensändringar rörande regelverk, metoder och verktyg. Enligt programmet kommer såväl föreskriften om handlingsplaner som

⁴¹ Styrdokumentet Arbetsförmedlingen i Sverige, 2003.

⁴² Ibid.

⁴³ AMS, Förmedlingsarbete med ökat sökandeansvar. Åtgärdsprogram för förbättrad sökaktivitet. September 2003.

själva planen att justeras för att svara upp mot programmets innehåll. Hittills har föreskriften inte ändrats.

AMS utveckling av handlingsplanerna

AMS konkreta insatser sedan år 2000 för att utveckla arbetet med handlingsplaner inom AMV, kan översiktligt summeras till att utveckla föreskrifter, mall och metodstöd för handlingsplanerna.⁴⁴ AMS har även tagit fram kvalitetsstandard för handlingsplaner. Ett frågeformulär som kan användas när handlingsplaner tas fram, utvecklades i samband med införandet av den datorstödda handlingsplanen våren 2004.

AMS har utarbetat ett metodstöd för arbetet med handlingsplanerna.⁴⁵ Metodstödet uppdaterades i februari 2004. Eftersom ändringarna i den datorstödda handlingsplanen bl.a. är att den arbetssökande själv arbetar fram ett underlag för handlingsplanen och många texter skapas automatiskt, är metodstödet förändrat på motsvarande sätt. Den senaste versionen av metodstödet preciserar att sökområdet är hela landet, och utrymmet för begränsningar har minskat jämfört med tidigare. Det betonar också tydligt att handlingsplanen ska följas upp genom tidsättning av aktiviteter i planen.

Enligt AMS uppdateras verkets IT-baserade verktyg regelbundet. Bl.a. är ändringar i handlingsplanerna planerade att vara genomförda i juni och november 2004. Motsvarande ändringar kommer att göras i metodstödet.

Under åren 2002 och 2003 samarbetade AMS och representanter från länsarbetsnämnderna i nätverksform för att utveckla handlingsplanerna som verktyg i förmedlingsarbetet. Det gemensamma nätverket har också tagit fram exempel på goda handlingsplaner som användes vid olika utbildningsinsatser i länen. Detta nätverk är inte längre aktivt, men enligt AMS är det oklart om nätverket formellt är nedlagt.⁴⁶

AMS utbildningsinsatser

AMS erbjuder utbildningar för handläggarna där handlingsplanerna ingår. I dagsläget utbildas nya handläggare genom en introduktionsutbildning i två steg. Syftet med handlingsplanen betonas i dessa utbildningsinsatser. Även den särskilda utbildningen i AIS, tar upp handlingsplanerna. Tidigare har AMS utbildat personal på länsarbetsnämnder och anordnat konferenser i länen där handlingsplanernas roll, kvalitet och användning varit centrala.⁴⁷

⁴⁴ Föreskrifterna om individuella handlingsplaner (AMSFS 2001:11) och lämpligt arbete (AMSFS 2001:10) kom i januari 2001.

⁴⁵ Några länsarbetsnämnder hade tidigare utvecklat egna metodstöd för arbetet med handlingsplanerna i respektive län.

⁴⁶ Intervju, representanter för AMS ledning, 15 april 2004.

⁴⁷ Enligt information från AMS förmedlingsenhet.

Utöver detta anordnar länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingskontoren egna utbildningar. Inom AMS är man positivt inställt till att lokala och regionala utbildningar genomförs.

Inom AMS anser man att förtydligande av regelverket inte är tillräckligt för att skapa ökad enhetlighet inom AMV och erbjuder därför Af-cheferna en tvådagarsutbildning kring värdegrundsfrågor, professionellt arbetssätt, enhetlighet och rättssäkerhet. Syftet är att utveckla ett tydligt förhållningssätt till de sökande som bygger på gemensamma värderingar och tolkningar. Cheferna förväntas sedan att föra ut synsättet till de anställda på arbetsförmedlingarna.

AMS erbjuder inga regelbundna vidareutbildningar för handläggare om handlingsplanerna. Det framgår av Statskontorets intervju med AMS. Däremot läggs information och metodstöd ut på AMS intranät. Fördelen med att använda intranätet för informationsspridning är, enligt AMS, att förmedlarna kan hitta all aktuell information där och gå in i systemet flera gånger om så önskas.

AMS uppföljning av handlingsplanerna

Uppföljningen av arbetet med handlingsplaner görs dels genom sökandeundersökningen, dels i resultatdialogerna mellan AMS generaldirektör och länsarbetsdirektörerna. I resultatdialogen diskuteras graden av måluppfyllelse för verksamhetsmålen. Länsarbetsdirektörerna har dessutom av AMS vid något tillfälle fått i uppgift att granska kvaliteten och aktualiteten i 100 handlingsplaner. Resultaten följdes upp i dialogerna mellan generaldirektören och länsarbetsdirektören.

I de regelbundna sökandeundersökningarna tillfrågas ett urval arbetslösa om de uppfattar sig ha en handlingsplan och om de tycker att den är ett bra stöd i deras arbetssökande. AMS ser frågorna i sökandeundersökningen om planernas stödjande funktion som en indikator på handlingsplanernas kvalitet.⁴⁸ Även om det enligt AMS förekommer att man går genom ett antal handlingsplaner och bedömer kvaliteten i planerna, är det tidskrävande och svårt att göra sådant arbete. Regelbundna och systematiska undersökningar av handlingsplanernas kvalitet genomförs inte från AMS sida.⁴⁹ AMS gör heller inga kontroller av hur handlingsplanerna används på län och kontor, eftersom länsarbetsnämnderna ansvarar för handlingsplanernas kvalitet.

⁴⁸ AMV:s verksamhetsplan 2004.

⁴⁹ Upplyst i intervju med representanter för AMS ledning 15 april 2004.

Uppföljning av regelverkets tillämpning

Inom AMS är man medveten om att regelverket för handlingsplanerna tillämpas på olika sätt, och man arbetar därför med att minska och avgränsa handläggarnas utrymme att göra egna bedömningar. Några systematiska och regelbundna kontroller av att förmedlare tolkar och tillämpar reglerna på samma sätt utförs dock inte.

Enligt åtgärdsprogrammet för förbättrad sökaktivitet kommer den arbetsökandes sökorråde samt eventuella skäl till begränsning av sökorråde att registreras i handlingsplanerna. På så sätt får AMS en möjlighet till att följa upp orsakerna till att sökorråde i handlingsplanerna begränsas. En sådan uppföljning skulle kunna visa vilka krav förmedlarna ställer på de arbetsökande när det gäller yrkesmässig och geografisk rörlighet. Detta förutsätter dock omarbetning av föreskriften om handlingsplanen och systemändringar i själva handlingsplanen.⁵⁰ Enligt vad Statskontoret fått upplyst i intervju kommer dessa ändringar genomföras i de nästa versionerna av handlingsplanen som är planerade till juni och november år 2004.

Uppföljning av användningen av informationsmaterialet i VIS

Enligt företrädare för AMS är det svårt att avläsa statistik om besöksfrekvens i nya VIS. Uppföljningar görs inte sedan systemet byttes ut hösten 2003. Detta kommer att rättas till, så att man åtminstone till sommaren år 2004 ska kunna se hur många användare som finns samt vilka dokument användarna läst. Statistiken redovisas i VIS och det är upp till varje ansvarig "dokumentägare" att dra slutsatser av statistiken. De vi intervjuat känner inte till några rapporter eller analyser över hur VIS används som informationskälla av handläggarna vid arbetsförmedlingen.

Sammanfattning av AMS utveckling och uppföljning av handlingsplanerna

AMS förmedlar information om nya eller ändrade regler och rutiner inom verket genom att lägga ut informationen på AMV:s intranät. AMS utvecklar också nya metodverktyg av samma obligatoriska karaktär som den datorstödda handlingsplanen.

De utbildningsinsatser som AMS erbjuder till handläggare är en introduktionsutbildning i två steg samt IT-relaterade utbildningar där handlingsplanerna ingår. Arbetsförmedlingschefer erbjuds dessutom utbildningar kring värdegrundsfrågor. Någon regelbunden vidareutbildning till handläggare om handlingsplaner eller regeltillämpning erbjuder AMS inte.

⁵⁰ Den datorstödda handlingsplanen som kom i mars 2004 är delvis anpassad efter detta, eftersom "vidgat sökorråde" är borttaget. Föreskriften är dock inte ändrad.

Handlingsplanerna följs upp genom sökandeundersökningen och i resultatdialogerna mellan AMS generaldirektör och länsarbetsdirektörerna.

5.2 Länsarbetsnämndernas ansvar för individuella handlingsplaner

Länsarbetsnämndernas ansvar

Länsarbetsnämnden är en egen myndighet underordnad AMS, som är chefsmyndighet. Länsarbetsnämnden har ansvar för att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom länet.⁵¹ Enligt förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ansvarar länsarbetsnämnden för att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med den som söker arbete.⁵² Som tidigare nämnts har länsarbetsnämnden ansvar för kvaliteten i handlingsplanerna. AMS har det överordnade ansvaret för att följa upp att den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs effektivt och för att utveckla metoder.

En av länsarbetsnämndernas uppgifter är att stödja förmedlingarna i användningen av AMV:s metoder och underlätta introduktion respektive avveckling av metoder som inte ska användas.

Inom AMV är det ingen nyhet att arbetet med handlingsplaner har varierat mellan länen. Tidigare har vissa län i verksamhetsplaneringen fastställt egna mål för handlingsplanerna, medan somliga län har utarbetat egna metodstöd för arbetet med individuella handlingsplaner. Andra län har genomfört systematiska utbildningsinsatser.

Länsarbetsnämndernas utveckling av handlingsplanerna

Statskontorets undersökning av arbetet med handlingsplaner i Östergötlands, Hallands och Västernorrlands län bekräftar att insatserna för utveckling och uppföljning av handlingsplanerna varierar. Nedan redogörs för insatser av stödjande och utvecklande karaktär i de tre länsarbetsnämnderna som ingår i undersökningen.

Styrdokument och direktiv vid länsarbetsnämnderna

Representanter för de länsarbetsnämnder som Statskontoret intervjuat hänvisar till olika direktiv som styr verksamheten med handlingsplaner. I ett av länen är AMS verksamhetsplan, AMS metodstöd och AMS kvalitetsstandard styrande för arbetet med handlingsplaner, medan ett annat uteslutande använder AMS metodstöd från februari 2004.

⁵¹ Förordning (2001: 623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.

⁵² Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, 6 §.

Länen har i varierande grad utvecklat egna metदानvisningar för arbetsförmedlingarnas arbete med handlingsplanerna.⁵³ Statskontorets granskning av lärens mål och åtgärder för handlingsplanerna i verksamhetsplanerna visar på motsvarande variation.

Länsarbetsnämndernas utbildningsinsatser

I ett av länen genomförs inga särskilda utbildningar om handlingsplaner. Däremot planeras utbildningar kring a-kassefrågor och hur man gör ifrågasättanden. Länsarbetsnämnden har också utformat en särskild mapp till de arbetssökande där de kan ha sin handlingsplan och där de får information om arbetsförmedlingen och a-kasseregler.

I två av länen finns aktiva IT-metod- eller kvalitetssamordningsgrupper. Dessa har stor praktisk betydelse för utveckling och uppföljning av handlingsplanerna. I ett län finns två sådana IT-utvecklare på länsarbetsnämnden, som är ansvariga för utbildning av handläggare på arbetsförmedlingarna. I ett annat län uppges att kvalitetssamordnarnas insatser utformas och prioriteras mot bakgrund av samordnarnas bedömning av handlingsplanernas kvalitet och användning inom länet.

Insatser för att förtydliga regelverk

Vid länsarbetsnämnderna diskuterar man regelbundet hur direktiv och styrdokument ska tolkas och tillämpas, oftast inom ramen för resultatdialogerna med arbetsförmedlingscheferna. Man ser detta som ett sätt att sprida tolkningarna till handläggarna på arbetsförmedlingarna.

I ett län har länsarbetsnämnden förtydligt föreskrifterna om lämpligt arbete och om individuella handlingsplaner för att stödja arbetsförmedlarna i arbetet med de sökande. Länet har också justerat kvalitetsstandarderna för handlingsplanerna.

Länsarbetsnämndernas uppföljning av handlingsplanerna

Handlingsplanerna diskuteras regelbundet på chefsnivå. Länsarbetsdirektörerna har varje månad en uppföljning med respektive arbetsförmedlingschef i länet då man diskuterar kontorets resultat. Då går man också igenom antalet sökande som har en handlingsplan. Uppföljningen av handlingsplanerna uppges vara en prioriterad verksamhet för länsarbetsnämnderna.

Några av länen har genomfört länsövergripande granskningar av handlingsplanernas kvalitet, medan andra län har undersökt särskilda gruppers handlingsplaner eller genomfört stickprovskontroller av några handlingsplaner i länet.

⁵³ 3-k-metoden är utvecklat i Västernorrland, "Den röda tråden" i Östergötland. Båda används i lärens arbete med handlingsplaner enligt verksamhetsplanerna för 2004.

I två av länen som Statskontoret besökt tas stickprov av handlingsplanerna, dock med olika intervall. I ett län uppgavs att arbetsförmedlingscheferna på så sätt varit tvungna att ta till sig information om individuella handlingsplaner. Detta ansågs vara en bra uppföljning, eftersom det bidrog till att öka insikten om handlingsplanernas kvalitet och förståelsen för planernas roll i kontakten med den sökande.

Ett av länen tillämpar en särskild rutin med kundbrev till cirka 500 arbetsökande i syfte att mäta om individen har en handlingsplan och om handlingsplanen upplevs vara ett stöd i jobbsökandet. Man har också ett system för kvalitetssäkring av nyanställda arbetsförmedlares handlingsplaner.

Sammanfattning av länsarbetsnämndernas utveckling och uppföljning av handlingsplanerna

Det finns en stor variation i hur länen arbetar med handlingsplanerna prioriteras och organiseras. Det visar Statskontorets intervjuer med representanter för länsarbetsnämnderna och granskningen av länen verksamhetsplaner och metodmaterial. Stödande insatser i länen finns, men utformningen och inriktningen av länsarbetsnämndernas arbete verkar ha påtagliga olikheter.

Representanter för de länsarbetsnämnder som ingår i undersökningen ansåg att regelverket kring handlingsplaner tillämpas på olika sätt av olika förmedlare. Vissa länsarbetsnämnder efterfrågade tydligare instruktioner från AMS om regeltillämpningen, något som skulle underlätta arbetet och ge de sökande bättre information om vad som gäller i olika avseenden.

AMS rekommenderades även att starta en diskussion inom verket av hur man ska tolka gränfallen så att handläggarna kan känna större trygghet i tillämpningen. Det är handläggarna som gör tolkningen av "svåra begrepp" som exempelvis aktivt arbetssökande och lämpligt arbete. Starkare gemensam guidning från AMS sida i hur regelverket ska tolkas behövs av två skäl, för att förbättra situationen för handläggarna på arbetsförmedlingarna men också för att höja rättssäkerheten för de arbetslösa.

Att de länsarbetsnämnder som vi intervjuat arbetar olika med såväl utveckling som uppföljning av handlingsplaner och regelverk kring handlingsplaner, visar på behovet av att AMS klargör hur regelverket ska tolkas och tillämpas. Länsarbetsnämndernas uppgift är att föra ut de gemensamma riktlinjerna, men eftersom länsarbetsnämnderna arbetar olika, anser Statskontoret att det är nödvändig att förtydliga styrsignalerna från centralt håll.

5.3 Af-kontorens ansvar för handlingsplaner

Af-kontorens utveckling av handlingsplaner

Arbetsförmedlingarna ingår organisatorisk i länsarbetsnämnden i de län de tillhör. Varje arbetsförmedling leds av en arbetsförmedlingschef, som ingår i länsarbetsnämndens ledningsgrupp. Ledningsgrupperna har till uppgift att säkerställa effektiv styrning och ledning av nämndens verksamhet.⁵⁴ Arbetsförmedlingscheferna ansvarar för att planera, styra och följa upp den dagliga verksamheten på ett sätt som säkrar att verksamhetsmålen nås.⁵⁵ Arbetsförmedlingscheferna har dessutom till uppgift att informera personalen.

En åsikt från intervjuerna är att i princip allt arbete som görs på arbetsförmedlingen utgår från handlingsplanen på ett eller annat sätt. Arbetsförmedlingschefens roll är att se till att alla medarbetare har den kompetens som behövs för att kunna göra bra handlingsplaner, vilket i sin tur är nödvändigt för att de ska kunna utföra sitt arbete.

Förmedlarna har själva ansvaret för att ta del av nödvändig information för sitt arbete. De har ett särskilt ansvar för att kontrollera att de som uppstår ersättning uppfyller grundvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen och står till arbetsmarknadens förfogande, inklusive att det finns en handlingsplan för den enskilde. Dock är handlingsplanen den arbetssökandes och förmedlarens gemensamma ansvar.⁵⁶

Af-kontorens uppföljning av handlingsplaner

Som tidigare beskrivits diskuteras utveckling och uppföljning av handlingsplaner regelbundet i länsarbetsnämndernas ledningsgrupper. I enlighet med Af Sveriges arbetssätt genomförs resultatdialoger på arbetsförmedlingarna varannan vecka. Handlingsplanerna diskuteras på alla kontor som ingår i undersökningen, och det kvantitativa verksamhetsmålet om handlingsplanerna följs upp vid dessa tillfällen.

Till följd av etablerandet av Kundtjänst i samband med KILA-projektet har man fått ytterligare ett led i ansvarskedjan.⁵⁷ I KILA-länen är rutinen sådan

⁵⁴ Förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket samt Verksförordningen (1995:1322).

⁵⁵ Styrdokumentet Arbetsförmedlingen i Sverige, 2003.

⁵⁶ Styrdokumentet Arbetsförmedlingen i Sverige, 2003, s 28.

⁵⁷ KILA står för Kundtjänst, Internet, Lokala arbetsförmedlingen, och bedrivs inom ramen för arbetet med Af Sverige. Syftet är att effektivisera användningen av arbetsförmedlingens resurser, och projektet ska även leda fram till en modell för hur samspelet mellan den arbetssökande och arbetsförmedlingens olika kanaler ska utformas i samband med anmälan till arbetsförmedlingen och arbetet med handlingsplanen.

att handlingsplanen skrivs av den lokala arbetsförmedlingen, medan Kundtjänst följer upp planerna. Kundtjänst ger de arbetssökande stöd och svarar på frågor kring handlingsplanen. Enligt Kundtjänsts instruktion ska förmedlarna på Kundtjänst vid varje kontakt med den arbetssökande undersöka vilka lediga jobb i Sverige som är aktuella för den sökande. Dessa ska Kundtjänst anvisa, medan den lokala arbetsförmedlingen ansvarar för att följa upp sådana anvisningar. Statistik över anvisningar från Kundtjänst och uppföljning av dessa finns inte samlat men redovisas av respektive arbetsförmedlingen. Statskontoret har inte undersökt hur Kundtjänsts uppföljning av handlingsplaner går till, eller hur kontorens uppföljning av Kundtjänsts anvisningar fungerar.

5.4 Statskontorets kommentarer: Brister i AMS styrning och uppföljning av handlingsplanerna

I detta kapitel har det framkommit att AMS insatser för att stödja och utveckla handlingsplanerna är av övergripande karaktär. AMS utfärdar föreskrifter, tar fram nya direktiv kring handlingsplanerna och utvecklar metodverktyg för att främja arbetet med handlingsplanerna och en enhetlig tillämpning av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Det ankommer sedan på länsarbetsnämnderna att föra ut AMS riktlinjer för arbetet med handlingsplaner. Länsarbetsnämnderna står också för en betydande del av utbildningen av handläggare vid arbetsförmedlingarna. Arbetsförmedlingscheferna ansvarar på lokal nivå för att verksamheten på kontoret anpassas till verksamhetsmålen och att varje medarbetare har de nödvändiga förutsättningarna för att kunna utföra sitt arbete, bl.a. när det gäller handlingsplaner.

Statskontoret har uppmärksammat att AMS i första hand använder intranätet för att nå ut med information och olika metodstödande insatser till handläggarna på kontorsnivå. Det görs ingen uppföljning av huruvida dessa insatser – exempelvis metodstödet kring handlingsplaner – verkligen når ut och tillämpas av handläggarna. Enligt Statskontorets uppfattning är det en brist att AMS i sitt metodutvecklingsarbete sätter så pass stor tilltro till ett verktyg som inte systematiskt följs upp. Vidare har vi noterat att de utbildningar om handlingsplaner som genomförs inom verket sker på skiftande nivåer och med olika innehåll. Utbildningsinsatserna från central nivå är begränsade när det gäller arbetet med handlingsplanerna.

När det gäller uppföljningen av handlingsplanerna genomför AMS regelbundna sökandeundersökningar av hur många arbetssökande som uppfattar att de har en handlingsplan. Därutöver sker uppföljning av arbetsförmedlingarnas arbete med handlingsplaner genom resultatdialoger mellan arbetsförmedlingscheferna och länsarbetsnämnderna. Vissa länsarbetsnämnder har

också utvecklat egna metoder för att följa upp handlingsplanernas kvalitet. Statskontorets bedömning är att uppföljningen av handlingsplanerna genom sökandeundersökningen inte är tillräcklig för att säkerställa hög kvalitet i handlingsplanerna. Sökandeundersökningen säger exempelvis ingenting om innehållet i handlingsplanerna. Ett första steg utifrån AMS mål i strategidokumentet måste vara att följa handlingsplanernas kvalitet noggrannare, och säkerställa en nationell standard för uppföljning och utvärdering av planernas innehåll och funktion.

Statskontoret kan vidare konstatera att det inte heller sker någon systematisk uppföljning av handläggarnas kunskaper om reglerna i arbetslöshetsförsäkringen och hur de tillämpas. Som tidigare påpekats bör metoder som används i verksamheten grundas på beprövade erfarenheter och systematiska uppföljningar.

5.5 Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens ansvar för och a-kassornas befattning med handlingsplanerna

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har tillsyn över arbetslöshetskassorna och för rutiner för och handläggning av ärenden hos AMV som påverkar arbetslöshetsförsäkringen. Det ingår i IAF:s ansvar att granska att arbetsförmedlingen utför arbetet på ett korrekt sätt. IAF:s tillsyn riktas in på att kontrollera arbetsförmedlingens handläggning i förhållande till arbetslöshetsförsäkringen.

Att medverka till att en handlingsplan upprättas är ett av grundvillkoren för ersättning enligt ALF 9 §. IAF har till Statskontoret upplyst att myndigheten kan komma att granska om alla arbetssökande har en handlingsplan. Handlingsplaner kan också komma att ingå i IAF:s granskning av arbetsförmedlingens hantering av meddelanden om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning. Det kan gälla överenskommelser med arbetssökande som avser hur den enskilde skall söka arbete samt dokumentation av sådana omständigheter som har betydelse för att avgöra vad som är att betrakta som lämpligt arbete för den enskilda. IAF har preciserat att deras uppdrag endast innefattar att granska de delar av handlingsplanerna som har betydelse för arbetslöshetsförsäkringen.

Samorganisationen för arbetslöshetskassor, SO, har bl.a. till uppgift att utbilda anställda på arbetslöshetskassorna och ger rekommendationer om regeltillämpning. Vissa begrepp i regelverket som enligt handläggarna på arbetsförmedlingen är svårtolkade (geografisk vidgat sökområde, aktivt arbetssökande, lokal bundenhet bl.a.) fanns det enligt representanter för SO skäl att förtydliga. Men eftersom det är arbetsförmedlingens ansvar att

kontrollera de arbetssökande är det inte a-kassans uppgift att göra tolkning-
en. ”Det är ju först när arbetsförmedlingen ifrågasätter någon som a-kassan
kommer i kontakt med begreppstolkningen.” Frågor kring handlingsplaner
har hittills inte behandlats i SO:s Bedömningsnämnd.

Erfarenheterna till de a-kassor som Statskontoret intervjuat är att reglerna
om att inte medverka till att ta fram en handlingsplan sällan är skäl till
ifrågasättande av arbetssökandes ersättningsrätt. Dock förekommer att
arbetssökande ifrågasätts när de inte följt sin del av överenskommelsen.

Sammantaget visar detta enligt Statskontoret att handlingsplaner fortfarande
är sällsynta som skäl till ifrågasättanden.

6 Den individuella handlingsplanen som ett aktiveringsinstrument

I det här kapitlet diskuteras möjligheten att använda den individuella handlingsplanen för att aktivera de arbetssökanden. Diskussionen förs utifrån ett kontraktsteoretiskt perspektiv. Det innebär mer precist att vi betraktar den individuella handlingsplanen som slags ett slags kontrakt eller överenskommelse mellan den arbetssökande och arbetsförmedlingen och använder insikter från den kontraktsteoretiska litteraturen i vår analys av handlingsplanen som ett instrument för att öka sökaktiviteten.

I korthet kan ”kontraktet” formuleras på följande sätt. Staten, företrädd av den offentliga arbetsförmedlingen, ställer upp med hjälp och stöd såväl finansiellt som annat åt den arbetssökande. I motprestation ska den sökande följa en överenskommen individuell strategi inriktad på att få ett nytt arbete. Om den arbetssökande väljer att inte följa strategin så kan konsekvensen bli att staten drar in i första hand det finansiella stödet. Hotet om att detta kan komma att ske kan förväntas förmå den arbetssökande att följa planen. I förlängningen av detta kan ett effektivt arbetssökande åstadkommas under förutsättningen att den arbetssökande och arbetsförmedlingen tillsammans utarbetar en bra strategi.

Syftet med det här kapitlet är att analysera om den individuella handlingsplanen kan bidra till att effektivisera sökarbetet och i så fall hur och under vilka förutsättningar.

6.1 Distinktionen mellan kompletta och inkompletta kontrakt och problemet med opportunistiskt beteende

I det här avsnittet presenteras några centrala kontraktsteoretiska insikter som används för att klargöra hur och under vilka förutsättningar den individuella handlingsplanen kan användas för att aktivera den arbetssökande. Ett kontraktproblem uppstår vanligtvis i samband med någon form av transaktion, dvs. ett utbyte av varor, tjänster eller pengar, mellan två eller flera parter. Ett kontrakt ska tala om villkoren för genomförandet av transaktionen. Kontrakt kan vara *explicita*, dvs. villkoren nedskriva och möjliga att upprätta legalt. Men kontrakt kan också vara *implicita*, vilket innebär att alla parter förstår vad som förväntas av var och en utan att det behöver dokumenteras skriftligt, att kontraktet upprätthålls genom parternas ömsesidiga strävan att behålla en långsiktigt bra relation, måna om sina goda rykten etc.

I den del av kontraktsteorin som går under namnet agency-teori brukar man utgå från att alla kontrakt vare sig de är explicita eller implicita ska ha följande två egenskaper:

- kontraktsvillkoren ska vara sådana att alla parter som omfattas av kontraktet ska frivilligt vilja ingå avtalet och
- varje part måste vara villig att utföra sin del av avtalet, dvs. respektera överenskommelsen.

Låt oss nu se hur dessa båda egenskaper stämmer in på den individuella handlingsplanen. När det gäller den första egenskapen kan man slå fast att arbetsförmedlingen i mycket stor utsträckning kan diktera villkoren för kontraktet. En arbetssökande som vill ha ersättning har i princip inget annat val än att medverka till att en plan upprättas, hur illa han eller hon än tycker om vad den fylls med. Det finns med andra ord en betydande ojämlikhet i kontraktsförhållandet.

När det gäller den andra egenskapen kan det även i handlingsplanen finnas exempel där den arbetssökande är ovillig att följa upp det man kommit överens om. Problemet kan till exempel uppstå i avtalsrelationer för att någon av parterna inte alltid har lust att stå fast vid överenskommelsen. Kontraktsteorin formulerar detta precis genom att tala om *kompletta* eller heltäckande respektive *inkompletta* eller ofullständiga kontrakt. Bara i en ideal värld kan parterna ingå ett komplett kontrakt.

Tre skäl till att kontrakt är ofullständiga

Kraven som måste vara uppfyllda för att en transaktion ska kunna genomföras med ett fullständigt kontrakt är mycket krävande. Därför är i praktiken alla kontrakt mer eller mindre ofullständiga. I den vetenskapliga litteraturen brukar man peka på följande tre skäl till att verkliga kontrakt är ofullständiga:

1. begränsad rationalitet
2. svårigheter att specificera eller mäta utförda prestationer och
3. asymmetrisk information.

Begränsad rationalitet syftar på begränsningar hos oss människor att handskas med stora mängder information och komplexitet samt att arbeta mot uppsatta mål. Det faktum att vi är begränsat rationella medför att vi i kontraktssammanhang inte kan förutse alla framtida kontraksrelevanta händelser eller situationer. Följaktligen kan inte heltäckande kontrakt skrivas. När det gäller individuella handlingsplaner kan begränsad rationalitet illustreras med idén som vi såg i kapitel 4 om att skriva in att den arbetsökande ska söka ett minsta antal jobb under en viss tidsperiod. Varken arbetsförmedlare eller arbetssökande kan på förhand veta hur många lediga arbeten som kommer att finnas att söka. Det går helt enkelt inte att förutse.

I många fall kan det vara svårt att på ett precist sätt beskriva varje parts rättigheter och skyldigheter. Detta innebär att kontrakt lätt blir lite luddiga och oprecisa, vilket i sin tur innebär att oklarheter kan uppstå när det gäller vad som är respektive inte är att kontraktsevenligt beteende. Därtill kommer att det kan vara svårt att mäta parternas respektive prestationer. Även denna omständighet kan vara giltig i fallet med handlingsplaner. Det kan t.ex. på grund av resursbrist eller bristande information vara svårt att kontrollera att en arbetssökande sökt de jobb som han eller hon skulle ha sökt enligt planen.

Ett kontrakt kan fortfarande vara ofullständigt, även om parterna i ett kontrakt kan förutse alla kontraksrelevanta händelser, kan specificera och mäta prestationer. Skälet är att parterna vanligtvis inte har likvärdig tillgång till all kontraksrelevant information. Om en part vet mer än den andra parten om någonting som är vikt för transaktionens genomförande kan han eller hon undanhålla eller snedvrída denna information för egen vinnings skull. En arbetssökande vet t.ex. mycket mer än arbetsförmedlingen huruvida han eller hon verkligen anstränger sig för att få ett jobb.

Omständigheten att i princip alla verkliga kontrakt är mer eller mindre ofullständiga öppnar för risken att endera parten i en kontraktssituation kan agera opportunistiskt. Det innebär konkret att någon av parterna kan bryta mot kontraktet utan att den andra parten kan göra så mycket åt detta. Detta är giltigt även för den individuella handlingsplanen.

Sammanfattningsvis kan vi dra slutsatsen att en individuell handlingsplan är ett kontrakt som är ojämligt i så måtto att arbetsförmedlingen till stor del kan diktera kontraktsvillkoren. Å andra sidan är det ett högst ofullständigt kontrakt som lämnar ett betydande utrymme för en arbetssökande att agera opportunistiskt vis-a-vis arbetsförmedlingen.

6.2 Hur kan handlingsplanen i form av ett sök-kontrakt bidra till ett aktivare sökarbete?

I det här avsnittet försöker vi försöka besvara frågan hur handlingsplanen kan bidra till att effektivisera sökarbetet och under vilka omständigheter.⁵⁸

Låt oss börja med att som ett riktmärke identifiera hur den individuella handlingsplanen skulle kunna bidra till att förbättra sökaktiviteten om förutsättningarna enligt avsnitt 6.1 för ett fullständigt kontrakt skulle vara uppfyllda.

⁵⁸ För en mer allmän diskussion om orsaker till den låga sökaktiviteten och dens tänkbara lösningar, se bilaga 5.

I så fall skulle arbetsförmedlingen och den arbetssökande kunna komma överens om och skriva in i handlingsplanen att den sökande ska söka ett visst antal lediga arbeten under de närmaste, säg tre månaderna. I kontraktet skulle också stå vilka konsekvenserna blir om den arbetssökande inte sökt alla de lediga jobben. Ju fler jobb som ska sökas eller ju vidare denna kategori definieras yrkesmässigt eller geografiskt, desto mer tid måste den arbetslöse ägna åt jobbsökande. Omvänt, ju färre jobb det finns eller ju snävare definitionen av jobb är, desto färre jobb finns det att söka, och följaktligen behöver mindre tid ägnas åt detta.

Men arbetsförmedlingen kan också använda den individuella handlingsplanen för att påverka de arbetssökandens beteende på andra sätt. Arbetsförmedlingen kan t.ex. skriva in i den individuella handlingsplanen att den arbetssökande ska ta direktkontakt med ett antal olika potentiella arbetsgivare. Ju fler arbetsgivare en arbetsförmedlare skriver in att den arbetssökande ska kontakta, desto mer tid tvingas den arbetssökande lägga ner på att söka jobb.

Poängen är här att handlingsplanen kan användas för att styra den sökandens beteende i önskvärd riktning, dvs. påverka hur många och vilka jobb som den arbetslöse ska söka. Givet att riktlinjerna för vad som är lämpligt arbete beaktas kan den arbetssökande inte vägra att söka de jobb som finns eller dyker upp inom den jobbkategori som pekats ut. Om det visar sig att den arbetssökande inte sökt alla lediga jobb inom den utpekade området så kan arbetsförmedlaren rapportera att den arbetssökande bryter mot reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Detta hot kan förväntas leda till att den arbetslöse anstränger sig för att söka alla lediga jobb inom det utpekade området. Den individuella handlingsplanen skulle således vara ett kraftfullt verktyg för att åstadkomma ett effektivt sökarbete. Men som vi redan konstaterat i avsnittet 6.1 är förutsättningarna som skisseras ovan inte uppfyllda. Ett grundläggande problem är hur arbetsförmedlingen ska kunna kontrollera att den arbetssökande följt överenskommelsen, dvs. om han eller hon sökt alla lediga jobb inom den specificerade sökprofilen. Ju större möjlighet arbetsförmedlingen har att kontrollera sökaktiviteten, desto mer trovärdigt och därmed verkningfullt blir sanktionshotet.

I praktiken kommer det sannolikt aldrig vara möjligt att till 100 procent kontrollera så att den arbetslöse följer planen.⁵⁹ Vi vet från intervjuerna i kapitel 4 att arbetsförmedlingen redan idag inte har resurser att vare sig anvisa eller följa upp anvisade platser i den utsträckning som kanske skulle behövas för att åstadkomma ett mer aktivt sökbeteende. Detta förhållande ger utrymme för opportunistiskt beteende, dvs. att den arbetssökande kan välja att inte söka anvisade platser. Ett närliggande problem är att en arbets-

⁵⁹ Denna omständighet är självklart inte begränsad till arbetsmarknaden, utan samma problematik finns inom de flesta områden i samhället.

sökande sannolikt har mycket stora möjligheter att agera på ett sådant sätt i t.ex. en anställningsintervju att han eller hon inte blir anställd om vederbörande själv inte vill ha jobbet och detta utan att arbetsförmedlingen kan på ett objektivt sätt påvisa ”kontraktsbrott”.

Den första slutsatsen av detta kapitel är att ju fler aktiviteter som specificeras i handlingsplanen och ju mer detaljerade aktiviteterna är, desto aktivare kan den sökande förväntas bli. Denna teoretiskt grundade slutsats stämmer överens med tidigare positiva erfarenheter av fylliga och konkreta handlingsplaner (jmf avsnitt 2.3.). En andra slutsats är att den arbetssökande har möjligheter att bryta mot det kontrakt eller överenskommelse som handlingsplanen utgör eftersom förutsättningarna för ett fullständigt kontrakt inte är fullständiga. En tredje slutsats är att trots att dessa möjliga problem med opportunistiskt beteende existerar finns det dock sannolikt en potential att påverka sökintensiteten genom att använda handlingsplanen på det sätt som skisseras ovan. För att få effekt på beteendet behöver sannolikt inte kontrollen vara fullständig utan det kan räcka med stickprovskontroller.

7 Statskontorets slutsatser och förslag

AMV:s roll är dels att medverka till att arbetsgivare får arbetskraft och arbetssökande arbete, dels att kontrollera att de som får arbetslöshetsersättning uppfyller grundvillkoret för försäkringen. De delvis motstridiga syftena präglar hela AMV:s verksamhet, även arbetet med handlingsplanerna.

Statskontoret har i de empiriska undersökningarna återkommande ställts inför två förhållanden – att handlingsplanernas kvalitet varierar och att regelverket tolkas och tillämpas olika mellan och inom länsarbetsnämnder, även av handläggare på samma kontor.

Av våra intervjuer och AMS sökandeundersökningar framkommer att de flesta arbetssökande har en handlingsplan. Tidigare studier har dock pekat på att kvaliteten i handlingsplanerna varierar. För att undersöka kvaliteten i handlingsplanerna gjorde Statskontoret en granskning av om planerna har utformats enligt AMS föreskrifter och metodstöd. Granskningen klargjorde att handlingsplanerna i vissa fall utformas enligt AMS intentioner och i andra fall utarbetas utan att kraven i föreskrifter och metodstöd beaktas fullt ut. Handläggarna uppgav också själva att kvaliteten i handlingsplanerna varierar mellan olika förmedlare och för olika arbetssökande.

I denna rapport har vi pekat på flera tänkbara förklaringar till varför kvaliteten i handlingsplanerna varierar. Vår bedömning är att olikheterna beror antingen på brister i regeltolkning och regeltillämpning eller på brister i AMS styrning.

7.1 Handlingsplanerna betyder lite för en enhetlig regeltillämpning

Statskontorets utvärdering visar att handlingsplanerna i sig har begränsade möjligheter att stödja en enhetlig tillämpning av reglerna i arbetslöshetsersättningen. Utifrån vår undersökning tycks det inte finnas någon direkt koppling mellan handlingsplanernas utformning och regelverket. Tolkningen av lagar och föreskrifter görs av den enskilde handläggaren, innan reglerna kommer till uttryck i den arbetssökandes handlingsplan.

Handlingsplanerna är snarare ett resultat av hur regelverket tolkas och tillämpas än ett verktyg som i sig kan ha en avgörande betydelse för att skapa en enhetlig tillämpning av reglerna. Statskontoret anser att regelverket måste tolkas och tillämpas enhetligt enligt föreskrift och metodstöd för att planernas kvalitet ska kunna bli tillfredsställande.

Reglerna i arbetslöshetsförsäkringen tillämpas olika

Skälet till att handlingsplanernas kvalitet varierar är främst att de inte uppfyller de krav som regelverket ställer på innehållet. Statskontoret anser att det är viktigt att handlingsplanernas innehåll individanpassas, eftersom informationsvärdet för de enskilda sökandena beror på det. Individanpassat innehåll i handlingsplanerna och mer enhetlighet i tillämpningen av regelverket för arbetslöshetsersättning är krav som enligt Statskontoret bör vara fullt förenliga.

Genom intervjuerna med handläggarna framkom att de tolkar och tillämpar reglerna i 9 § lagen om arbetslöshetsersättning olika. Vi undersökte explicit kraven om lämpligt arbete, kraven om geografisk vidgning efter 100 ersättningsdagar och kraven om aktivt arbetssökande. Av intervjuerna framkommer att regelverket inte är tydligt när det gäller hur lämpligt arbete ska anges. En följd är att tillämpningen av denna regel inte är konsekvent.

Också tolkningen av den sökandes geografiska sökområde uppvisar stor variation. Geografiskt sökområde är dåligt preciserat i lag och föreskrift och tillämpas också på olika sätt av förmedlarna. På vissa håll görs tolkningen att den sökande ska söka arbete i hela landet efter 100 ersättningsdagar, medan handläggarna på andra håll bedömer att sökområdet efter denna period är betydligt snävare.

De intervjuade handläggarna efterlyser även riktlinjer för hur aktivt arbetssökande ska tolkas. I AMS åtgärdsprogram för ökad sökaktivitet anges att de arbetslösa ska vidta sökaktiviteter motsvarande en huvudsysselsättning. Hur man tolkar, mäter och följer upp detta villkor, är däremot inte specificerat.

Otydliga lagar och föreskrifter ger utrymme för lokal tolkning

Statskontoret kan konstatera att en orsak till att reglerna i arbetslöshetsförsäkringen tolkas och tillämpas olika är att de lagar och föreskrifter som ska ligga till grund för handlingsplanerna inte är tillräckligt tydliga. Att regelverket är otydligt framkommer i de intervjuer vi gjort med handläggare, arbetsförmedlingschefer, länsarbetsnämnder och AMS. Det har också uppmärksammats i tidigare studier, bland annat av Riksrevisionen. Det otydliga regelverket har lett till att flera kontor utformar egna riktlinjer kring arbetet med handlingsplanerna. Med regionalt eller lokalt utformade riktlinjer uppkommer nya risker för bristande enhetlighet och varierande kvalitet i handlingsplanerna. Statskontorets anser att regelverket bör förtydligas för att undvika dessa risker.

Bristande rättssäkerhet med nuvarande regeltillämpning

Vi har också kunnat konstatera att de arbetssökande ställs inför varierande tolkningar och tillämpningar av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen beroende på bl.a. i vilken del av landet de bor. Det finns också indikationer på att tolkning och tillämpning kan skilja beroende på vilken handläggare en arbetssökande tilldelas. I AMS roll som chefsmyndighet ligger att man ska säkerställa att alla arbetssökande blir behandlade likvärdigt. Enligt Statskontorets uppfattning gör inte AMS detta.

Oavsett vilken betydelse riksdag, regering eller AMS lägger vid handlingsplanerna måste AMS undanröja den brist på rättssäkerhet som de arbetssökande nu möter.

7.2 Styrning, uppföljning och kontroll av arbetet med handlingsplanerna bör förbättras

Vissa förmedlare prioriterar inte kvaliteten i handlingsplanen då arbetsbelastningen är hög. Det finns dessutom handläggare som anser att endast ett fåtal arbetssökande behöver en handlingsplan. Statskontoret anser att handlingsplanernas bristande kvalitet är ett uttryck för att olika kontor och förmedlare prioriterar olika. Det är en indikation på att styrningen av handlingsplanerna bör ses över. Vi drar slutsatsen att det lokala och regionala handlingsutrymme som finns inom AMV bör snävas in eftersom det kan leda till ned- och omprioritering av kvaliteten i handlingsplanerna.

AMS följer inte upp om de egna metodstödande insatserna når målgruppen

För att hitta förklaringar till handlingsplanernas bristande kvalitet har vi även undersökt vissa av AMS stödande insatser för handläggarnas arbete med handlingsplanerna.

Den bild som vuxit fram är att AMS metodutveckling när det gäller handlingsplanerna i huvudsak är kopplad till IT-systemen. Ett omfattande arbete har under senare tid bedrivits från AMS sida för att introducera en ny IT-baserad handlingsplan och ett metodstöd för hur handlingsplanen ska utformas. Sedan tidigare har AMS också utvecklat särskilda kvalitetskriterier för vad en handlingsplan ska innehålla.

Med undantag av den IT-baserade handlingsplanen – som samtliga handläggare sedan mars 2004 är tvungna att använda – har Statskontoret vid besöken på arbetsförmedlingarna noterat att de metodstödande insatserna från

central nivå endast i begränsad utsträckning når ut till handläggarna på arbetsförmedlingarna. På vissa kontor är det till och med osäkert om man ens känner till vissa av AMS stödjande insatser. Information om nya regeländringar, hur regelverket ska tillämpas och hur handlingsplanerna ska användas på arbetsförmedlingarna sprids enligt uppgifter från AMS primärt genom AMS intranät. Det sker dock ingen uppföljning av huruvida informationen når ut till handläggarna. AMS har således ingen samlad kunskap om nyttan av de metodstödjande insatserna. Detta är enligt Statskontoret en allvarlig brist i AMS metodutvecklingsarbete.

Utbildning erbjuds på flera nivåer utan att AMS kvalitets-säkrar utbildningarnas innehåll

Statskontoret har funnit att AMS inte anordnar några regelbundna utbildningar om handlingsplanerna för handläggarna vid landets arbetsförmedlingar. Alla nya handläggare får däremot gå igenom en introduktionsutbildning, där arbetet med handlingsplanerna utgör en del av utbildningen. Det finns även en särskild utbildning i AMV:s IT-system. Utöver dessa utbildningsinsatser från central nivå anordnar länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingskontor på eget initiativ olika utbildningar kring handlingsplanerna. Statskontoret har noterat att innehållet och ambitionsnivån i dessa varierar i hög grad både på läns- och kontornivå. På vissa håll genomförs ingen utbildning alls.

Från AMS sida uppges att regionala och lokala initiativ till utbildningsinsatser är välkomna. AMS har dock ingen samlad information om vilka utbildningar som genomförs i landet.

Otillräcklig uppföljning av arbetet med handlingsplanerna

AMS gör inga systematiska, regelbundna uppföljningar av handlingsplanernas kvalitet, eftersom det är tidskrävande och svårt. Det framgår av en intervju med företrädare för AMS ledningsgrupp. I AMS sökandeundersökning tillfrågas arbetssökande om de anser att de har en handlingsplan och om den uppfattas som ett bra stöd i deras sökarbete. AMS anser att svaren kan användas som indikator för att bedöma handlingsplanens kvalitet.

På lokal och regional nivå genomförs däremot uppföljningar av handlingsplanernas kvalitet. Form och innehåll för dessa uppföljningar varierar dock i de län vi studerat. Vissa län genomför länsövergripande granskningar, andra genomför stickprovskontroller av några planer. Uppföljningarna bygger inte på samma metoder och blir därför svåra att jämföra.

Statskontoret anser att frågorna i sökandeundersökningen inte är ett tillräckligt underlag för att kunna bedöma handlingsplanernas kvalitet.

Bristen på uppföljningar på central nivå och de varierande uppföljningarna på regional och lokal nivå bidrar, enligt vår bedömning, till den låga kvaliteten på handlingsplanerna.

Oklart hur det övergripande ansvaret är fördelat

AMS ansvarar för att utfärda de föreskrifter som ligger till grund för hur handlingsplanerna ska utformas. AMS utformar också det metodstöd som ska vara till hjälp för handläggarna vid deras arbete med handlingsplanerna. Vi kan således konstatera att AMS förfogar över de verktyg som till stor del påverkar kvaliteten på handlingsplanerna. Men AMS har idag inte ansvar för handlingsplanernas kvalitet. Enligt uppgift från företrädare för AMS ledningsgrupp ligger detta ansvar på länsarbetsnämnderna.

Statskontorets principiella syn är att ansvar och befogenheter bör hänga samman, och anser att ansvaret för handlingsplanernas kvalitet bör ligga på AMS. AMS har enligt föreskrift ansvar för att utveckla de arbetsmetoder som ska användas inom AMV, vilket innefattar den datorbaserade handlingsplanen och metodstödet. Som chefsmyndighet kan AMS även lämna förslag om detaljerade mål för och ställa krav på handlingsplanerna som en del av verksamhetsstyrningen. Eftersom AMS således ansvarar för verktygen som ligger till grund för handlingsplanens kvalitet är det också rimligt att de ansvarar för att handlingsplanerna uppnår kvalitetsmålen.

Enligt Statskontorets bedömning ökar också möjligheterna att uppnå planer som håller högre kvalitet, om AMS får ett helhetsansvar för utveckling och uppföljning av handlingsplanerna. Om ansvaret för kvaliteten läggs på AMS, begränsas handlingsutrymmet för länsarbetsnämnderna att utveckla egna stödjande insatser och eventuella risker till följd av detta reduceras.

Tillsynen över handlingsplanerna är idag begränsad

Enligt uppdraget ska Statskontoret analysera hur tillsynen över handlingsplanerna kan bli bättre. Ingen myndighet har idag direkt tillsynsansvar över handlingsplanerna. Dock är ett av grundvillkoren för ersättning enligt 9 § lagen om arbetslöshetsförsäkring att medverka till att en handlingsplan upprättas.

Arbetsförmedlingen har till uppgift att informera om grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen och att kontrollera att personer som söker ersättning uppfyller villkoren. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)

har tillsyn över arbetslöshetskassorna och över rutiner för handläggning av ärenden hos AMV som påverkar arbetslöshetsförsäkringen.

Statskontoret anser att det är nödvändigt att IAF regelbundet granskar de delar av handlingsplanerna som har betydelse för arbetslöshetsförsäkringen. Vi anser också att ökad enhetlighet och rättssäkerhet kan stödjas av att en extern och oberoende myndighet granskar att arbetsförmedlingen utför arbetet på ett korrekt sätt.

Vi vill ändå peka på AMS ansvar för att följa upp arbetssätt och metoder inom AMV. Enligt föreskrift är det AMS som ansvarar för att följa upp den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i hela landet och se till att den bedrivs effektivt. Eftersom handlingsplanen är ett metodverktyg för förmedlaren och den sökande, anser Statskontoret att det följer av AMS chefsmyndighetsroll att ansvara för att styra, följa upp och utvärdera hur arbetet med handlingsplanerna bedrivs inom verket.

7.3 Handlingsplanen kan bidra till effektivare sökarbete

Andra faktorer än handlingsplanen är viktigare för sökarbetet...

Tidigare studier pekar på att det i huvudsak är andra faktorer än individuella handlingsplaner som påverkar sökarbetet. De olika förklaringar som förefaller ha mest bäring när det gäller att förklara sökaktiviteten handlar om läget på arbetsmarknaden, moral hazard-problemet och deltagande i arbetsmarknadspolitiska program.

Vi kan konstatera att kunskapsläget är osäkert när det gäller handlingsplanernas betydelse för sökaktiviteten. Det finns dock enstaka studier som indikerar att informationsrika handlingsplaner, som exempelvis anger sökaktiviteter och vidgat sökområde, kan stimulera till aktivt arbetssökande och bättre arbetsplaceringsresultat.

... men sökaktiviteten kan förbättras genom högre kvalitet i handlingsplanen

Fler och mer detaljerade aktiviteter som är specificerade i handlingsplanen kan leda till mer aktivt sökarbete. Den slutsatsen kan dras utifrån kontraktsteorin, som beskrivs i kapitel 6. Som vi påpekar där finns det dock begränsningar i vad som kan åstadkommas med detta, eftersom arbetsförmedlingen

har begränsade möjligheter att kontrollera att den sökande följt sin handlingsplan.

Det finns även empiriska data som talar för att handlingsplanerna skulle kunna stödja sökarbetet. I Statskontorets undersökning av handlingsplanerna framkommer att kvaliteten generellt sett är låg, men att den varierar. På vissa håll i landet finns det exempel på handlingsplaner som innehåller relativt mycket och preciserad information om exempelvis geografiskt och yrkesmässigt sökområde, eventuella skäl till begränsningar i sökområdet, specificerade aktiviteter som den arbetssökande ska utföra och vilka sökanaler som ska nyttjas i sökarbetet för att nå ett uppsatt mål. Statskontorets bedömning är att handlingsplaner som innehåller preciserad och mätbar information om hur den arbetssökande ska gå tillväga för att få ett arbete har en potential att kunna stödja den arbetssökande i sökarbetet. Det faktum att de flesta handläggare och arbetsförmedlingschefer är positivt inställda till handlingsplanerna, och anser att den arbetssökandes sökarbete förbättras genom planerna, kan i sig utgöra en plattform för att utveckla handlingsplanen som ett stödjande instrument.

7.4 Statskontorets förslag

Statskontoret lägger ett antal förslag för att komma till rätta med de brister i handlingsplanerna som vi påpekat. Förslagen fokuserar på AMS roll och de problem som följer av att AMV består av flera myndigheter och styrningsnivåer. Vi anser att enhetlighet och därmed rättssäkerhet främjas bättre om AMS tydligare tar ansvar för att styra och följa upp arbetet med handlingsplanerna.

AMS bör förtydliga regelverket

AMS ansvarar för att förtydliga lagstiftningen och är ansvarig för föreskriften om handlingsplaner. Mot bakgrund av resultaten i vår utvärdering anser vi att AMS bör prioritera arbetet med att förtydliga hur regelverket skall tolkas och tillämpas. Föreskriften om handlingsplaner bör förtydligas och de preciserade begreppen användas enhetligt i regelverkets alla delar. Detta gäller särskilt reglerna om lämpligt arbete, geografiskt sökområde och aktivt arbetssökande. Det är även viktigt att AMS stämmer av med IAF de ändringar som kommer att göras i föreskriften om lämpligt arbete.

AMS bör utveckla gemensamma underlag för utbildningsinsatserna

Statskontoret anser att det är anmärkningsvärt att utrymmet för regionala och lokala utbildningsinsatser och andra metodstödjande insatser är så pass stort inom AMV, samtidigt som förändringsarbetet inom ramen för Af Sverige betonar enhetlighet och rättssäkerhet. AMS bör enligt vår mening ta ett fastare grepp om utbildningsfrågorna och utveckla gemensamma underlag för utbildningsinsatser och andra metodstödjande initiativ. Av stor vikt

är även att AMS noggrant kartlägger och följer upp innehållet i de utbildningsinsatser som sker inom verket.

AMS bör följa upp vilket kunskapsbehov förmedlarna har om hur reglerna ska tillämpas

För att komma tillrätta med bristerna i handlingsplanernas kvalitet och bristen på enhetlig tolkning och tillämpning av regelverket, är det nödvändigt att AMS arbetar med att identifiera bakomliggande orsaker.

Det är vidare nödvändigt att AMS gör regelbundna uppföljningar av hur handläggarna använder sig av och tolkar regelverket för att klarlägga eventuella otydligheter i föreskrifterna.

AMS bör utveckla former för att följa upp hur de arbetssökande följer handlingsplanen

Statskontoret har noterat att det finns betydande svårigheter för handläggarna att följa upp att den arbetssökande följer sin handlingsplan. Handlingsplanerna används inte i uppföljningssamtal och uppdateras inte heller vid dessa tillfällen. Problemen tycks inte minst bottna i bristande uppföljningssystem. Enligt handläggarna kan dock handlingsplanen bidra till att aktivera de arbetssökande om planen medger uppföljning av de aktiviteter som arbetsförmedlingen och den sökande kommit överens om.

För att skapa förutsättningar för ett mer aktivt sökarbete anser Statskontoret att AMS bör utforma ett system som gör det möjligt att följa upp de aktiviteter som anges i handlingsplanen samt genomföra regelbundna stickprovskontroller av att de arbetssökande följer de överenskommelser som görs i handlingsplanerna.

AMS bör formulera ett verksamhetsmål för kvaliteten i handlingsplanerna och följa upp deras kvalitet

Det kvantitativa målet för handlingsplaner som AMS har i dagsläget är enligt Statskontoret inte tillräckligt. Snarare än antalet handlingsplaner bör verksamhetsmålet fokusera planernas kvalitet. Statskontoret föreslår därför att AMS bör formulera ett verksamhetsmål för kvaliteten i handlingsplanerna.

AMS bör regelbundet utvärdera handlingsplanernas kvalitet genom en kontroll av om handlingsplanerna utformas enligt föreskrifterna. Utvärderingarna bör belysa eventuella regionala skillnader i regeltillämpning, utformning, användning och uppföljning.



REGERINGEN

Regeringsbeslut III 8

2003-09-04

N2003/6145/A

Näringsdepartementet

Till ävd.....	U
Kontakt med.....	
Beslut.....	60
Datum.....	18/9-03
Sign.....	[Signature]

Statskontoret
Box 2280
103 17 Stockholm

STATSKONTORET	
Registrator	
Ink.	2003-09-15
Dnr.	2003/412-5

Uppdrag att utvärdera de individuella handlingsplanerna vid arbetsförmedlingen

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera hur de individuella handlingsplanerna som upprättas mellan arbetsförmedlingen och den arbetssökande används, hur denna användning stödjer en enhetlig tillämpning av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen samt vilken betydelse handlingsplanen har för den arbetssökandes möjligheter att få arbete. I uppdraget ligger att analysera och ge förslag till förbättringar till hur regeringens och riksdagens intentioner i fråga om aktivt arbetssökande och rätten till arbetslöshetsersättning skall tillämpas av arbetsförmedlingarna i förhållande till den individuella handlingsplanen, bl.a. utifrån 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Statskontoret skall särskilt analysera följande frågor:

- Hur handlingsplanerna och arbetsförmedlingarnas arbete med dessa kan utvecklas för att bli ett effektivare instrument i sökarbetet.
- Hur handlingsplanerna mer effektivt kan stödja en enhetligare tillämpning av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen.
- Hur tillsynen över arbetet med handlingsplanerna kan förbättras.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) skall bistå Statskontoret med underlag för utvärderingen.

Uppdraget skall redovisas senast den 14 maj 2004.

Regeringen beviljar Statskontoret högst 50 000 kronor som delfinansiering för att genomföra uppdraget.

Regeringskansliet (Näringsdepartementet) skall på rekvisition av Statskontoret utbetala beloppet. Rekvisitionen skall göras senast den 31 augusti 2004. Utgiften skall belasta det under utgiftsområde 13 för budgetåret 2003 uppförda anslaget 22:3 Köp av

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: registrator@industry.ministry.se

Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefax
08-411 36 16

arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader, anslagspost 3
Försöksverksamhet med sysselsättningsskapande åtgärder. Belopp som
utbetalas efter 2003 skall belasta anslaget 22:3 Köp av
arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader enligt bemyndigande
från riksdagen (prop 2002/03:1, bet. 2002/03; AU1, rskr. 2002/03:78).

Medel som ej förbrukats skall senast den 1 oktober 2004 återbetalas till
Regeringskansliet (Näringsdepartementet) på postgiro 95 76 88-5 med
angivande av ärendets diarienummer.

Ärendet

Den 1 januari 1997 införde regeringen en bestämmelse i förordningen
(1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som innebar
att arbetsförmedlingen tillsammans med sökande som är eller riskera att
bli långtidsarbetslösa skall upprätta individuella handlingsplaner.
Förordningen ersattes i juni 2000 med förordningen (2000:628) med
samma namn. Av denna förordning följer att en individuell
handlingsplan, där den sökandes skyldigheter och planerade aktiviteter
anges, skall upprättas senast inom tre månader från det att den enskilde
anmält sig som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen.
Enligt förordningen skall AMS utfärda föreskrifter om
handlingsplanernas närmare innehåll och hur de skall följas upp.
För att ha rätt till arbetslöshetsersättning skall den arbetssökande i
samråd med arbetsförmedlingen medverka till att en individuell
handlingsplan upprättas enligt lagen (1997:238) om
arbetslöshetsförsäkring.

Enligt AMS föreskrifter (AMSFS 2001:11) skall handlingsplanen
klargöra ansvarsfördelningen mellan arbetsförmedlingen och den
arbetssökande utifrån dennes förutsättningar och arbetsmarknadens
behov. Av handlingsplanen skall det framgå vilka skyldigheter som
äligger den arbetssökande och inom vilka yrkesmässiga och geografiska
sökområden den arbetssökande skall söka arbete och vilka aktiviteter
som den arbetssökande skall delta i. Handlingsplanen skall följas upp
och uppdateras kontinuerligt.


Regeringen har sedan 1997 i regleringsbrevet för Arbetsmarknadsverket
(AMV) både formulerat verksamhetsmål och gett uppdrag till AMV om
kvalitet, antal och delaktighet beträffande handlingsplanerna.

Regeringen formulerade den 1 juli 1997 även ett verksamhetsmål för
AMV som föreskrev att individuella handlingsplaner skulle upprättas för
varje arbetslös som var eller riskerade att bli långtidsarbetslös. Även en
rad återrapporteringskrav formulerades i AMV:s regleringsbrev.
Regeringen anvisade även medel för bl.a. utvecklingen och
genomförandet av handlingsplanerna. AMV uppnådde inte målet under
1997.

Regeringen har sedan dess i olika former (förfordningar, verksamhetsmål och åiterrapporter) påtalat för AMV att individuella handlingsplaner skall upprättas mellan arbetsförmedlingen och den arbetssökande. Senast våren 2003 redovisade regeringen i propositionen Arbetsmarknadspolitik förstärks (prop. 2002/03:44) bedömningen att kvaliteten i handlingsplanerna inte har varit godtagbar även om delaktigheten och medvetandet om individuella handlingsplanerna har förbättrats under det senaste året. Under första kvartalet 2003 anger 75 procent av de sökande att de har en handlingsplan, enligt AMS sökandeundersökning. Variationerna mellan länen är dock stora.

Handlingsplanen skall vara ett centralt verktyg för att underlätta och strukturera den arbetssökandes väg till ett nytt arbete. Handlingsplanen utgör också ett grundvillkor för rätt till arbetslöshetsersättning vilket innebär att en arbetssökande som inte medverkar till att en handlingsplan upprättas inte har rätt till arbetslöshetsersättning. För den som inom ramen för en handlingsplan avvisar erbjudanden om lämpligt arbete utan godtagbart skäl gäller reglerna om nedsättning av ersättning. Handlingsplanen har vidare den centrala funktionen att klargöra ansvarsfördelningen mellan arbetsförmedlingen och den arbetssökande utifrån dennes förutsättningar och arbetsmarknadens behov.

På regeringens vägnar


Hans Karlsson


Klas Falk

Kopia till:
Fi/Ba
Fi/F
Arbetsmarknadsstyrelsen

Vad är en individuell handlingsplan?

I februari 2001 ändrades reglerna i lagen om arbetslöshetsförsäkringen. En av förändringarna innebar att det är ett allmänt villkor för rätt till arbetslöshetsersättning att arbetssökande medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med den offentliga arbetsförmedlingen. Således ska numera alla arbetslösa ha en handlingsplan, också de som befinner sig i något arbetsmarknadspolitiskt program. Handlingsplanen ska upprättas inom tre månader efter det att den sökande anmält sig på arbetsförmedlingen. Genom lagändringen kom handlingsplanen tydligare än tidigare att utgöra ett instrument i AMV:s förmedlingsarbete. AMV:s arbete med handlingsplaner har, enligt AMS, sedan dess kommit att ske alltmer strukturerat och systematiskt.⁶⁰

Enligt föreskriften (AMSFS 2001:11) om individuella handlingsplaner är en individuell handlingsplan ett dokument som tydligt klargör den arbetssökandes skyldigheter och i vilket planerade aktiviteter anges.⁶¹ Handlingsplanen ska innehålla en beskrivning av hur den sökandes arbetsmässiga situation i nuläget ser ut, vad målet för den arbetssökande är, hur överenskommelsen mellan den arbetssökande och arbetsförmedlingen ser ut, vilka aktiviteter som är planerade, samt datum för uppföljning av planen. Tanken med handlingsplanen är att vara ett instrument i arbetssökandeprocessen både som informationskälla och som planeringsunderlag. Den ska aktivera den sökande och säkerställa en service som är anpassad till individen och ligga till grund för fortsatt planering.

Handlingsplanen ska också ge vägledning till vad som är att betrakta som lämpligt arbete eller aktivitet för den arbetssökande. Handlingsplanen ska vidare tydliggöra förutsättningarna för den sökandes möjligheter på arbetsmarknaden med beaktande av vederbörandens förutsättningar vad gäller utbildning och yrkesvana, kompetens och kvalifikationer, medicinska förutsättningar att ta arbete av olika slag och möjliga geografiska sökområden.

Planen upprättas av arbetsförmedlingen i samråd med den arbetssökande och beskriver ansvarsfördelningen mellan sökande och arbetsförmedling.

⁶⁰ AMS har dragit slutsatsen att regelförändringen inom arbetslöshetsförsäkringen "... förefaller ha bidragit till att handlingsplanen fått ett genombrott som en praktiskt taget generellt använd arbetsmetodik." (Hämtat från *Redovisning och analys av effekterna av regelförändringen inom arbetslöshetsförsäkringen februari 2001*, AMS särskilda återrapportering till regeringen, 2003-10-06.)

⁶¹ Beskrivningen baseras även på AMS metodstöd för individuella handlingsplaner av 2001-09-04.

Den arbetssökande är skyldig att medverka till att den individuella handlingsplanen upprättas. Om så ej sker ska arbetsförmedlingen meddela arbetslöshetskassan. Arbetsförmedlingen och den sökande ska om möjligt vara överens om handlingsplanens innehåll men om detta inte går så ska arbetsförmedlingen själv lägga upp en handlingsplan och i denna klargöra vilka arbeten eller program som den sökande ska anvisas. Den arbetssökande ska också följa handlingsplanen, vilket framför allt innebär att fullgöra de aktiviteter som överenskommit och skrivits in i planen. Om t.ex. den sökande inte tagit de kontakter med arbetsgivare som förmedlingen och den arbetssökande kommit överens om så ska förmedlingen meddela arbetslöshetskassan.

I de handlingsplaner som togs fram innan mars 2004 för sökanden med arbetslöshetsersättning skrevs automatiskt ut följande text i handlingsplanen:

”Enligt lagen (1997:238, 9 §) måste Du medverka till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med arbetsförmedlingen. Det är viktigt att Du fullföljer överenskommelsen i handlingsplanen och är aktiv i ditt arbetssökande. Om inte kan detta påverka Din rätt till ersättning!”

Detta sker inte längre i den datorstödda handlingsplanen.

Handlingsplanen ska vara ett kvitto på att den arbetssökande och arbetsförmedlingen är överens om hur jobbsökandet ska bedrivas. Sökanden får den med sig eller får den hemskickad.

Slutligen ska den individuella handlingsplanen alltid vara aktuell – den ska vara ett levande dokument - och följas upp när förändringar sker eller senast var sjätte månad.

Granskningen av handlingsplanernas innehåll

I Statskontorets undersökning ingick 431 planer. Urvalet gjordes den 23 februari 2004, och granskningen genomfördes från den 23 februari till den 27 februari 2004.

De handlingsplaner som ingick i undersökningen kategoriserades enligt den mall som redovisas nedan. Föreskrifterna om lämpligt arbete och om handlingsplaner lades till grund för Statskontorets utveckling av mallen.

Närmare om mallens kolumner

Geografiskt och yrkesmässigt sökområde

Lämpligt arbete har två dimensioner, en yrkesmässig och en geografisk. Eftersom regelverket ställer samma krav angående vidgning av sökområde i båda dimensioner efter 100 ersättningsdagar, kategoriserades handlingsplanerna efter hur det geografiska sökområdet angavs i planerna. Eventuella motiveringar till begränsning i sökområdet angavs också. Samma princip användes för definition av yrkesmässig vidgning.

Sökbeteende

De sökandes sökbeteende är ett otydligt begrepp som inte är preciserat i AMS föreskrifter eller metodstöd. Statskontoret använde sökkanal som indikator, och registrerade även om det i handlingsplanen angavs hur mycket tid per vecka den arbetslösa skulle avsätta till att söka efter arbete eller hur många arbeten individen skulle ha sökt. Även dessa är måttstockar som AMS ibland använder, bl.a. i sökandeundersökningen. Vi har också registrerat om en handlingsplan innehåller anvisningar.

Överenskommelse

I enlighet med AMS kvalitetskriterier för handlingsplaner skall handlingsplanen ange mål, vad som skall göras, vem som är ansvarig för att genomföra respektive åtgärd/aktivitet, samt tiderna för när en aktivitet skall ha genomförts. Statskontorets mall anpassades efter detta. Aktiviteter, tidsfrister för genomförande samt datum för uppföljning av planen, registrerades för varje handlingsplan.

Registrerade ifrågasättande

Registreringen av ifrågasättande görs inte i handlingsplanen. För att undersöka kopplingen mellan regelverket och handlingsplanen granskades skälen till ifrågasättande. Enligt arbetslöshetsförsäkringens regelverk ska ifrågasättande göras om den sökande vägrar att upprätta handlingsplan.

Beskrivning av "Lämpligt arbete" i handlingsplanen											
Geografiskt sökområde		Motivering till icke utvidgat geografiskt sökområde				Yrkesområde		Motivering till icke utvidgat yrkesområde			
Anges som "hela landet"	Anges på annat sätt	Vidgat bundenhet	Lokal bundenhet	Medicinska skäl	Alder	Alla branscher	Anges på annat sätt	Vidgat	Lokal bundenhet	Medicinska skäl	Alder

Sökbeteende enligt handlingsplanen				Överenskommelse enligt handlingsplanen			
Sökbeteende anges som							
Sökanaler	Tidsåtgång/ hur ofta	Antal jobb att söka	Anvisningar i planen	Mål finns angivet	IHP anger VAD sökanden skall göras	IHP anger NÄR "vad"-punkterna skall göras	Datum för uppföljning anges

Registrerade ifrågasättanden av ersättningsrätten

Avvisad anvisning till arbete	Avvisat erbjudet arbete	Vill inte anta något arbete	Annan anledning	Avvisat program	Avvisat upprättande av handlingsplan

Intervjuundersökningen

Statskontoret har i uppdraget genomfört intervjuer med nyckelpersoner vid AMS och tre länsarbetsnämnder. Från AMS intervjuades en person ur ledningsgruppen samt tre tjänstemän som på olika sätt är involverade i arbetet med handlingsplaner. Vid varje länsarbetsnämnd intervjuades en person som har eller har haft ett utpekat ansvar för handlingsplaner. Det var länsarbetsnämnderna själva som fick utse denna person.

I intervjuundersökningen ingick även handläggare och arbetsförmedlingschefer vid ett kontor i varje län, dvs. totalt tre kontor. Urvalet av arbetsförmedlingskontor gick till på följande sätt. I Statskontorets undersökning av handlingsplanerna noterades att vissa handlingsplaner innehöll relativt mycket information om hur den sökande skulle gå tillväga för att söka arbete och att andra handlingsplaner innehöll mer sparsam information kring detta. För att undersöka om arbetet med handlingsplaner kan se olika ut på olika håll i landet valdes två kontor ut som skilde sig åt när det gäller den mängd information som dokumenterats i handlingsplanerna. Arbetsförmedlingskontoren var belägna i Östergötlands och Hallands län. Statskontoret ansåg det också angeläget att besöka ett kontor i ett så kallat KILA-län, det vill säga ett län som deltar i försöksverksamheten med att utveckla samverkan mellan Kundtjänst, Internet och den Lokala Arbetsförmedlingen. Därför gjordes även intervjuer vid en arbetsförmedling i Västernorrlands län.

Statskontoret intervjuade totalt tolv arbetsförmedlare och fyra arbetsförmedlingschefer. Vid varje kontor intervjuades tre till fem arbetsförmedlare samt arbetsförmedlingschefen. De arbetsförmedlare som upprättat de handlingsplaner som ingick i Statskontorets undersökning valdes ut tillsammans med ytterligare några som arbetsförmedlingschefen fick utse. Intervjuerna med arbetsförmedlarna, som pågick under två timmar, gjordes i form av gruppintervjuer under ledning av två utredare från Statskontoret. Arbetsförmedlingschefen vid det utvalda kontoret intervjuades separat under drygt en timme. Intervjuerna spelades även in med bandspelare.

På följande sidor redovisas de intervjufrågor som Statskontoret ställde till handläggarna, arbetsförmedlingscheferna, länsarbetsnämnderna och AMS.

Intervjuguide – arbetsförmedlare

Upprättande av handlingsplanen

1. När upprättas en handlingsplan?
2. Vem får en handlingsplan?
3. Hur många handlingsplaner ansvarar varje arbetsförmedlare för? Finns det några riktlinjer om hur många varje arbetsförmedlare ska ansvara för?
4. Hur uppfattar ni syftet med handlingsplanen? Anser ni att handlingsplanen i första hand utgör ett medel för att kontrollera eller att stödja den arbetssökande?
5. Hur uppfattar ni handlingsplanernas kvalitet i dag? (*Beskriv utifrån er egen erfarenhet*)
6. Hur prioriterat är arbetet med att upprätta handlingsplaner i förhållande till andra arbetsuppgifter? (*Hur mycket arbetstid avsätts för att upprätta en handlingsplan? Är samtalet med den arbetssökande viktigare än att upprätta själva handlingsplanen?*)

Uppföljning av handlingsplanen

7. Beskriv hur handlingsplanen används och uppdateras efter det första mötet med den arbetssökande. Vi är särskilt intresserade av om information arkiveras i form av daganteckningar eller om handlingsplanen uppdateras med nya överenskommelser.

Sanktioner

8. Hur agerar ni om:
 - a) den arbetssökande inte fullgör sin del av åtagandena enligt handlingsplanen? Hur tolkar ni ”att fullgöra sina åtaganden”?
 - b) den arbetssökande inte är beredd att anta ett erbjudet lämpligt arbete? Hur tolkar ni ”erbjudet lämpligt arbete” – skillnad mot anvisat arbete?
 - c) den arbetssökande avstår från att medverka till att upprätta en handlingsplan? Hur tolkar ni ”att medverka till att upprätta en handlingsplan”?
 - d) den arbetssökande inte aktivt söker ett lämpligt arbete? Hur tolkar ni ”att vara aktivt arbetssökande”?
 - e) den arbetssökande inte vidgar sitt sökområde geografiskt eller yrkesmässigt efter 100 dagar? Hur tolkar ni ”att vidga sökområdet geografiskt och yrkesmässigt” före och efter 100 dagar? Markerar ni i handlingsplanen att den sökande har vidgat sökområde efter att det har gått 100 dagar eller eventuella orsaker till att den arbetssökande tillåts begränsa sitt sökområde?

9. Anser ni att handlingsplanen som verktyg för att kontrollera rätt till ersättning har fått ökad betydelse under senare tid?
10. Anser ni att handlingsplanen är ett bra verktyg för att kontrollera rätten till arbetslöshetsersättning? Motivera!

Enhetlig tillämpning av handlingsplanerna

11. Vilka anvisningar och direktiv arbetar ni efter när det gäller handlingsplaner? Vem utformar direktiven (*på vilka nivåer utformas de*)?
12. Uppfattar ni att regelverket kring handlingsplanen tillämpas på olika sätt av olika arbetsförmedlare? (*med regelverk avser vi lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring med tillhörande förordning, AMS föreskrifter och AMS metodstöd*)
13. Varför tror ni att regelverket tillämpas olika?
14. Tror ni att det nya systemet för att upprätta handlingsplaner kommer att förbättra kvaliteten i planerna?
15. Diskuterar arbetslaget/kontoret på vilket sätt de olika direktiven ska tillämpas?

Uppföljning av arbetet med handlingsplanerna

16. På vilket sätt och hur ofta följs ert arbete med handlingsplanerna upp av
a) arbetslaget, b) Af-chefen, c) länsarbetsnämnden och d) AMS?

Handlingsplanernas betydelse för sökarbetet

17. Anser ni att handlingsplanen bidrar till att aktivera de arbetssökande, dvs. så att de ägnar tillräcklig tid till att söka arbete? Beskriv på vilket sätt planen bidrar eller varför den inte bidrar?
18. Anser ni att handlingsplanen bidrar till att den arbetssökande vidgar sitt sökområde geografiskt och yrkesmässigt? Beskriv på vilket sätt planen bidrar eller varför den inte bidrar?
19. Anser ni att alla arbetssökande behöver en handlingsplan? Varför/varför inte?

Intervjuguide – arbetsförmedlingschefer

Styrningen av arbetet med handlingsplanerna

1. Vilken roll har du som Af-chef när det gäller arbetet med handlingsplaner gentemot AMS, länsarbetsnämnden respektive arbetsförmedlarna?
2. Vilken roll har länsarbetsnämnden när det gäller arbetet med handlingsplaner?
3. Vilken roll har AMS när det gäller arbetet med handlingsplaner?
4. Vilka mål finns för arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner år 2004?
5. Vilka skriftliga och muntliga direktiv arbetar kontoret efter när det gäller handlingsplaner? Används AMS metodstöd och i så fall på vilket sätt?
6. Uppfattar du att regelverket kring handlingsplanerna tillämpas på olika sätt av olika arbetsförmedlare? I så fall, på vilket sätt och varför? (*med regelverk avser vi lagen (1997: 238) om arbetslöshetsförsäkring med tillhörande förordning, AMS föreskrifter och AMS metodstöd*)
7. Tror du att det nya systemet för att upprätta handlingsplaner kommer att förbättra kvaliteten i planerna?
8. Diskuterar kontoret regelbundet på vilket sätt de olika direktiven ska tillämpas?
9. Anser du att det finns några brister i regelverket? I så fall, vilka?
10. AMS har i styrelsens direktiv för fempunktsprogrammets insatser 2004–2005 uppgett att ett mål bör vara att på ett till två års sikt ska efterlevnad av upprättad handlingsplan med hög kvalitet utgöra kvalifikationsgrund för fortsatt uppbärande av arbetslöshetsersättning. Vad anser du om detta mål?

Uppföljning av arbetet med handlingsplanerna

11. Hur följs arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner upp på kontornivå?

Handlingsplanernas betydelse för sökarbetet

12. Anser du att handlingsplanen bidrar till att aktivera de arbetssökande så att de ägnar tillräcklig tid till att söka arbete? Beskriv på vilket sätt handlingsplanen bidrar eller varför den inte bidrar?
13. Anser du att handlingsplanen bidrar till att den arbetssökande vidgar sitt sökområde geografiskt och yrkesmässigt? Beskriv på vilket sätt handlingsplanen bidrar eller varför den inte bidrar?

Intervjuguide – länsarbetsnämnder

Styrningen av arbetet med handlingsplanerna och enhetlig tillämpning av handlingsplanerna

1. Beskriv länsarbetsnämndens roll och ansvar gentemot AMS respektive arbetsförmedlingarna när det gäller arbetet med handlingsplaner. Hur arbetar länsarbetsnämnden för att stödja arbetsförmedlingarnas arbete med handlingsplaner?
2. Vilken roll har AMS när det gäller arbetet med handlingsplanerna?
3. Vilken roll har arbetsförmedlingscheferna när det gäller arbetet med handlingsplanerna?
4. Vilka mål finns för arbetet med handlingsplanerna inom länet?
5. Vilka skriftliga och muntliga direktiv arbetar länet efter när det gäller handlingsplanerna? Används AMS metodstöd och i så fall på vilket sätt?
6. Uppfattar du att regelverket kring handlingsplanerna tillämpas på olika sätt av olika arbetsförmedlare? I så fall, på vilket sätt och varför? (*med regelverk avser vi lagen (1997: 238) om arbetslöshetsförsäkring med tillhörande förordning, AMS föreskrifter och AMS metodstöd*)
7. Förs regelbundna diskussioner i länet om hur de olika direktiven ska tillämpas?
8. Tror du att det nya systemet för att upprätta handlingsplaner kommer att förbättra kvaliteten i planerna?
9. Anser du att det finns några brister i regelverket? I så fall, vilka?
10. AMS har i styrelsens direktiv för fempunktsprogrammets insatser 2004-2005 uppgett att ett mål bör vara att på ett till två års sikt ska efterlevnad av upprättad handlingsplan med hög kvalitet utgöra kvalifikationsgrund för fortsatt uppbärande av arbetslöshetsersättning. Vad anser du om detta mål?

Uppföljning av arbetet med handlingsplanerna

11. Hur följs arbetsförmedlingarnas arbete med handlingsplaner upp av länsarbetsnämnden och AMS?

Handlingsplanernas betydelse för sökarbetet

14. Anser du att handlingsplanen bidrar till att aktivera de arbetssökande så att de ägnar tillräcklig tid till att söka arbete? Beskriv på vilket sätt handlingsplanen bidrar eller varför den inte bidrar?
15. Anser du att handlingsplanen bidrar till att den arbetssökande vidgar sitt sökområde geografiskt och yrkesmässigt? Beskriv på vilket sätt handlingsplanen bidrar eller varför den inte bidrar?

Intervjuguide – AMS

Utbildning kring handlingsplaner

1. Hur sker utbildning av nya förmedlare vad gäller lag, föreskrifter och metodstöd?
2. Hur sprider AMS information till förmedlare om ändringar i lag, föreskrifter och metodstöd?
3. Hur ställer sig AMS till regionala/lokala initiativ vad gäller utbildningar i hur handlingsplanerna ska utformas?
4. Tidigare fanns ett nätverk för handlingsplaner bestående av personer från AMS och LAN. När lades nätverket ner? Motiv till det?

Handlingsplanernas kvalitet

5. Vilket ansvar har AMS för kvaliteten i handlingsplanerna och uppföljning av hp-kvaliteten? Har något systematiskt samarbete förekommit mellan AMS och LAN i frågan?
6. Har AMS gjort några granskningar/undersökningar om varför kvaliteten i handlingsplanerna skiljer sig åt?
7. Hur får AMS insyn i handlingsplanernas styrkor och brister? Vilket underlag har AMS för att kontrollera LANs rapportering/måluppfyllelse kring handlingsplaner?
8. Det verkar finnas olika standarder för bedömning av handlingsplanerna ute i länen. Finns det – ut över kvalitetskriterierna för handlingsplaner från september 2001 – några centrala direktiv/underlag som handlingsplanerna värderas efter? Genomför AMS några systematiska jämförelser av handlingsplaner (på nationell nivå)?

Handlingsplanernas användning

9. Metodstödet och nytt system för registrering av IHP finns. Enskilda handläggare vi har varit i kontakt med anser att den ”hårdare” regel-tillämpningen som metodstödet speglar saknar juridiskt stöd. Hur ligger AMS till rörande föreskrifsändringar/juridisk anpassning?
10. Det nya metodstödet för IHP syftar till att utveckla vad som skrivs under de olika rubrikerna i IHP, och preciserar nyckelbegrepp, betonar vikten av att IHP följs upp och tidsätter aktiviteterna i IHP. Vilket underlag bygger det nya metodstödet för handlingsplaner på?
11. Statskontorets undersökning av handlingsplanerna tyder på att problemen med handlingsplanerna bara delvis orsakas av stor variation i formuleringar i hp, men snarare är en följd av att handläggarna inte tillämpar regelverket på samma sätt. Varför tror AMS att man kommer åt detta genom att utveckla ett nytt metodstöd?

12. AMS syn på handlingsplanernas dubbla syften (som kontrollverktyg och som stöd för den enskilda arbetssökande): AMS mål är att hp redan 2005 skall vara det viktigaste kontrollverktyget för att undersöka arbetssökandes ersättningsrätt. I dagsläget varierar hps kvalitet och likadant tillämpningen av regelverket mycket mellan län och kontor.

Ser AMS några problem med detta? Beskriv i så fall vilka.

Planerar AMS några särskilda insatser för att öka den enhetliga regeltillämpningen?

Planerar AMS några nya organisations- eller metodgrepp för att stödja enskilda handläggares ”myndighetsutövning”? (tänker på Rr:s förslag om nämnd, att låta särskilda grupper ta beslut om rapportering och ifrågasättande av ersättningsrätt etc.)

13. Hur följer AMS upp att föreskrifter följs av förmedlare?

14. Vad är skälet till att AMS utvecklat ny handlingsplan?

15. Vilket underlag använder AMS när utveckling av handlingsplan sker?

16. Använder AMS VIS för att ge information till förmedlare om förändringar som görs i handlingsplanen?

17. Gör AMS uppföljningar av om förmedlare tillgodogör sig information på VIS?

Framtida utveckling

18. Vilken status har rapporten ”Förmedlingsarbete med ökat sökandansvar”?

19. Enligt nämnda rapport är en förutsättning för att arbetsförmedlarna kan göra en reell bedömning av de arbetssökandes sökaktiviteter att uppföljningen av de arbetslösa genomförs på ett frekvent och enhetligt sätt. Har AMS utvecklat ett uppföljningssystem som uppfyller dessa förutsättningar?

Frågor om tillsyn/kontroll av försäkringen

20. Vilka är följder har bildandet av Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen haft för AMS uppföljning och kontroll av arbetsförmedlarnas regeltillämpning?

Vilka typer av ”tätare kontakter mellan arbetsförmedlare och arbetslösa” är det som har bidragit till ökningen av tillfällena att informera kassorna om ”förhållanden som kan strida mot arbetslöshetsförsäkringens villkor”? (Citat från AMVs årsredovisning för 2003, s. 21.)

Orsaker till den låga sökaktiviteten och tänkbara lösningar

Som vi redogjorde för i avsnitt 2.1 förefaller sökaktiviteten på den svenska arbetsmarknaden vara låg. Som ett led i att kunna besvara frågan hur den individuella handlingsplanen kan bidra till att aktivera de arbetssökande redogörs i det följande för hur kunskapsläget ser ut generellt när det gäller tänkbara orsaker till den låga sökaktiviteten men också möjliga lösningar.

Vad beror den låga sökaktiviteten på?

En första förklaring till den låga sökaktiviteten är rådande arbetsmarknads- läge. Ju bättre arbetsmarknadsläge, dvs. ju fler jobb det finns att söka, desto mer stimulerad kan individen förväntas bli att söka jobb eftersom chansen att få jobb då ökar. Omvänt, om det finns få eller inga lämpliga jobb att söka avspeglas detta givetvis i att lite tid och ansträngning läggs ner på att söka jobb. Flera empiriska studier⁶² visar att sökaktiviteten påverkas av arbets- kraftsefterfrågan i individens geografiska närområde: sökaktiviteten är högre när arbetskraftsefterfrågan är högre och vice versa.

En annan möjlig förklaring är att den svenska arbetslöshetsförsäkringens utformning har skapat ett så kallat moral-hazard problem.⁶³ Detta problem kan ta sig flera olika uttryck. Försäkrade individer som har arbete kan medvetet missköta sina arbetsuppgifter så till den grad att de får sparken. Försäkrade individer kan också välja att upp sig själv i vetskapen om att de efter en kortare avstängningsperiod är berättigade till arbetslöshetsersättning. Utan försäkring skulle högst sannolikt dessa individer vara mindre benägna att bete sig på detta sätt. Mer relevant för denna rapportens vidkommande är att individens ansträngningar för att få ett arbete när han eller hon är arbetslös kan antas minska när vederbörande uppbär arbetslöshetsersättning.

Högre nivå på arbetslöshetsförsäkringen kan teoretiskt leda till längre arbetslöshetstider. Empirin på området är i långa stycken konsistent med teorin. Layard m.fl. (1991) visar t.ex. att elasticiteten av förväntade tiden i arbetslöshet med avseende på ersättningsnivån ligger i intervallet 0.2–0.9 beroende på arbetsmarknadsläget och vilket land det gäller. Översatt på svenska förhållanden skulle en sänkning av ersättningsnivån från 90 till 80

⁶² Se t.ex. Ackum Agell, S. (1995), "Arbetslösas sökaktivitet", Expertbilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommitténs betänkande, SOU 1996: 34.

⁶³ Denna term syftar generellt på att en situation där en försäkrad individ ändrar sitt beteende i en riktning som innebär att risken för att det som individen försäkrar sig mot skall inträffa ökar. Moral hazard är en form av opportunistisk som talades om i avsnitt 6.1.

procent av den tidigare lönen reducera tiden i arbetslöshet med mellan 2 och 11 procent.

Ytterligare en faktor som kan påverka sökaktiviteten är om individen deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Individer som deltar i åtgärd har rimligtvis mindre tid att söka jobb än de som inte är i åtgärd. En lägre aktivitet kan också förklaras av ett rationellt beteende hos individen om åtgärden är inom ramen för en handlingsplan för att öka individens chans till ett arbete. Hypotesen att deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd innebär lägre sökaktivitet har empiriskt stöd. I sin studie av sökaktiviteten på den svenska arbetsmarknaden visade t.ex. Ackum Agell (1995) att för alla former av sökaktivitet så är aktiviteten lägre för dem som deltar i någon form av arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

En fjärde möjlig förklaring till den låga sökaktiviteten är arbetsförmedlarnas arbetsbelastning. En hög arbetsbelastning kan påverka sökaktiviteten genom att de arbetslösa får mindre hjälp med sitt jobbsökande. En indikation på att denna förklaring inte kanske spelar så stor roll är Ackum Agells studie från 1995 som visar att sökaktiviteten bland de arbetslösa inte påverkas av antalet arbetslösa per förmedlare vid det kontor där den arbetslöse är inskriven.

I praktiken kan sannolikt flera av ovanstående förklaringar samtidigt ha bäring på en och samma arbetssökande. En person som varit arbetslös en längre tid och sökt många jobb utan att få något är förmodligen mindre benägen att söka ett jobb i hård konkurrens än en person som just blivit arbetslös och har en stark tro på sin egen förmåga och attraktionskraft. Och självfallet är det mer kostsamt att vara arbetslös om ersättningen från a-kassan är lägre. Allt annat lika kan sannolikt hög arbetsbelastning för arbetsförmedlarna innebära att individer i behov av extra stöd och hjälp i sitt arbetssökande inte är lika aktiva som om de fick mer stöd. Vilken av dessa olika förklaringar till den låga observerade sökaktiviteten som har mest fog för sig är svårt att säga på basis av rådande kunskapsläge.

Hur kan sökaktiviteten förbättras?

Om den låga inaktiviteten är resultatet av ett moral hazard problem finns det i princip två olika vägar att gå. Det ena är att försämrare villkoren i arbetslöshetsförsäkringen antingen genom att minska ersättningsnivån eller att förkorta den period under vilken ersättning utgår. Det är emellertid viktigt att inse att moral hazard problemet aldrig helt kan elimineras med mindre än att individen till hundra procent får bära risken, vilket ju innebär ingen försäkring alls. Det andra sättet är att satsa mer på övervakning av de arbetssökande. Holmlund och Fredriksson (2003) rapporterar att avstängning från rätt till ersättning leder till ett kraftigt utflöde från arbetslöshet till arbete. Deras slutsats från att gått igenom, den i och för sig ganska begränsade litteraturen om övervakning och sanktioner, är övervakning påverkar sökandet i

riktning mot högre sökintensitet och att hårdare krav på aktivt sökande sannolikt snabbar på övergången till arbete. Det ska dock framhållas att om sökintensiteten ligger nära ett fysiskt maximum och om individen redan är beredd att acceptera varje tänkbart erbjudande om arbete så är det i första hand arbetsgivarnas urvalsförfarande som bestämmer sannolikheten att lämna arbetslösheten och en sanktion kommer att ha försumbar effekt. Hur stor effekten kan förväntas bli beror därför på dessa ovanstående faktorer.⁶⁴

En viktig insikt från den experimentella forskningen inom nationalekonomi och psykologi är emellertid att om någon av parterna i en kontraktliknande relation har möjlighet att utnyttja svagheter i den andres position – ett potentiellt moral hazard problem mao – så är det klokt att inte uteslutande lita till ekonomiska incitament eller övervakning för att motivera motparten att inte exploatera situationen utan fullgöra sin del av överenskommelsen som det var tänkt.⁶⁵ I stället ska man i sådana situationer försöka ta till vara och dra nytta av att flertalet människor har en inneboende vilja att samarbeta. I den ekonomiska litteraturen har detta beteende kommit att kallas för reciprocitet. Strävan efter att bemöta ett positivt beteende och trevligt bemötande gör att folk tenderar att samarbeta om de behandlas på ett bra sätt. Omvänt gäller att samarbetsviljan minskar om folk upplever att de behandlas på ett ojust sätt. Vad denna empiriskt grundade forskning säger är med andra ord är att många gånger behövs varken ekonomiska incitament eller övervakning för att få till ett önskvärt beteende – det räcker att få till ett bra samarbetsklimat som gör att parterna känner sig välvilligt och trevligt bemötta.

En intressant observation är att hot om bestraffningar därför kan vara kontraproduktiva eftersom de kan bidra till att skapa en fientlig stämning och minska parternas generella tendens att vilja samarbeta. I experimentella studier har det visat sig att för hårda incitament verkar ta bort en del av effekten av reciprocitet. När man talar om reciprocitet är det dock viktigt att ha klart för sig att långt ifrån alla människor agerar med reciprocitet. Forskningen visar att en inte obetydlig andel av försökspersonerna agerar fullständigt själviskt och således inte besitter egenskapen att vilja samarbeta självmant. För denna grupp individer finns det ingen konflikt mellan explicita ekonomiska incitament/övervakning och viljan att samarbeta eftersom denna grupp individer.

Avslutningsvis är det viktigt att poängtera att ekonomiska incitament och större kontroll av de arbetssökande är sannolikt föga verkningsfullt om orsaken till låg sökaktivitet står att finna i dåligt självförtroende, misströstan och svag efterfrågan på arbetskraft. Då ligger lösningen i stället på att stärka

64 Forslund, A., ”Brott och Straff – Om incitamenten i arbetslöshetsförsäkringen”, Bilaga 4, Ds 1999:58.

65 Fehr, E. & A. Falk, “Psychological foundations of incentives”, *European Economic Review*, 46 (2002), 687-724.

individen, öka dennes motivation etc. genom pro-aktiva och upplyftande aktiviteter istället för mer kontroll.

Referenser

Offentligt tryck

SFS 1997:238 *Lag om arbetslöshetsförsäkringen.*

SFS 2000:628 *Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

SFS 2001:623 *Förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.*

SFS 2003:1108 *Förordning (2003:1108) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.*

AMSFS 2001:10 *Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter om lämpligt arbete.*

AMSFS 2001:11 *Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter om individuella handlingsplaner.*

SOU 1996: 34, Expertbilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommitténs betänkande, Ackum Agell, S. *Arbetslösas sökaktivitet.*

SOU 2003:95 *Arbetskraft.*

SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – granskning på medborgarnas uppdrag.*

Regeringskansliet

Regleringsbrev till AMV 2001–2004.

Ds 1999:58, Bilaga 4, Forslund, A., *Brott och Straff - Om incitamenten i arbetslöshetsförsäkringen.*

Sehlstedt, K och L. Schröder (1989), *Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete*, EFA-rapport Nr. 19, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm.

Litteratur

Calmfors, L., Forslund, A. och M. Hemström (2001) *Does active labour market policy? Lessons from the Swedish experiences*, Swedish Economic Policy Review 8, 61–124.

Fehr, E. och A. Falk, *Psychological foundations of incentives*, European Economic Review, 46 (2002), 687–724.

Fredriksson, P. & B. Holmlund (2003), *Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research*, IFAU Working Paper 2003: 5.

Fröberg, D. och L. Lindqvist, (2002), *Deltagarna i aktivitetsgarantin*, IFAU Rapport 2002:11.

- Layard, R., Nickel, S. och R. Jackman (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- Lundin, M. (2000), *Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk vid arbetsförmedlingarna*, IFAU Stencil 2000:1.
- Riksrevisionen, (2004), *Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen*.
- Vedung, E. (1998) *Utvärderingar i politik och förvaltning*, Studentlitteratur.

Material från AMS

- AMS Förmedlingsenheten 2002–12–17 Rytkönen, S, Sahlen, B. och I. Welander, *Granskning av handlingsplaner ur aktiveringssynpunkt*.
- AMS Rapport 2003–09–18 *Förmedlingsarbete med ökat sökandeansvar. Åtgärdsprogram för förbättrad sökaktivitet*.
- AMS Utredningsenhet URA 1995:4. Harkman, A. och F. Jansson *Sökaktivitet, återanställning och chansen att få jobb*.
- Arbetsförmedlingen i Sverige, styrdokument version 2.0, oktober 2003.
- Metodstöd för individuella handlingsplaner 2004–02–16.
- Metodstöd för individuella handlingsplaner 2002–12–02.
- Styrelsens direktiv för fempunktsprogrammets insatser, 2004.
- AMV:s verksamhetsplan 2004.
- Verksamhetsplaner 2004 för länsarbetsnämnderna i Halland, Östergötland och Västernorrlands län.

Dagstidningar

- Svenska Dagbladet den 22/1 2004.