

Jorun Andreassen

Må vi ta den jobben?

Aetats praktisering av mobilitetskravene i dagpengeregelverket



Jorun Andreassen

Må vi ta den jobben?

Aetats praktisering av mobilitetskravene
i dagpengeregelverket

© Fafo 2003

ISBN 82-7422-392-6

ISSN 0801-6143

Omslag: Agneta Kolstad

Omslagsfoto: © Steinar Myhr / NN / Samfoto

Trykk: Centraltrykkeriet AS

Innhold

Forord	5
1 Sammendrag	7
Metode	7
Teoretisk og empirisk forankring	7
Aetat – stadig i endring	8
Aetats utfordringer	11
2 Bakgrunnen for prosjektet	13
3 Problemstillinger	15
4 Metodisk tilnærming	17
Casestudier ved et utvalg Aetat lokal	17
Intervju av mobile og immobile dagpengemottakere	18
Kvantitativ kartlegging	18
5 Teoretisk og empirisk forankring	19
Teoretisk forankring	19
Empirisk forankring	20
6 Aetat – stadig i endring	25
Fra formidlingsetat til kvalifiseringsetat	25
Direkte meldte og offentlig utlyste stillinger	28
Bemanningssituasjonen i Aetat	29
7 Dispensasjon fra sanksjonsregelverket – lokal arbeidssøker	31
8 Formidlingspraksis ved Aetat lokal	33
Formidlingsprosessen og saksbehandlerens ulike beslutninger	33
Aetats oppfølging av arbeidssøkere i tilknytning til tilvisninger – generelt bilde	36
Praktisering av sanksjonsregelverket i formidlingsprosessens ulike ledd ..	39
Oppsummering	44

9 Geografisk mobilitet	45
Omfang på tilvisninger og formidlinger over fylkesgrensene	45
Omfang på midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet	50
Kjennetegn ved personer som tilvises og formidles over fylkesgrensene .	52
Årsaker til lavt omfang av geografisk mobilitet	56
Geografisk immobile dagpengemottakere	60
Geografisk mobile dagpengemottakere	64
Oppsummering	65
 10 Yrkesmessig mobilitet	 67
Midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av yrkesmessig immobilitet.	67
Årsaker til lavt omfang på bortfall av dagpenger på grunn av yrkesmessig immobilitet	69
Yrkesmessig immobile dagpengemottakere	72
Yrkesmessig mobile dagpengemottakere	74
Oppsummering	75
 11 Sanksjonsregelverkets arbeidsmobiliserende effekt	 77
Saksbehandlernes synspunkter	77
Dagpengemottakernes synspunkter	78
Oppsummering	79
 12 Forskjeller ved små og store Aetat lokal?	 81
 13 Kommunikasjon mellom saksbehandlere	 83
Oppsummering	85
 14 Casestudie av Aetat Flink	 87
 15 Konklusjoner og utfordringer	 89
Konklusjoner	89
Aetats utfordringer	90
 Litteratur	 93
Vedleggstabell	94

Forord

Denne rapporten er laget på oppdrag fra Aetat Arbeidsdirektoratet. Vårt mandat var å foreta en evaluering av Aetat lokals praktisering av mobilitetskravene i sanksjonsregelverket, samt se på hvilke faktorer som påvirker praktiseringen.

I henhold til sanksjonsregelverket vil dagpengemottakere som ikke er villige til både yrkesmessig og geografisk mobilitet, få midlertidig bortfall av dagpenger. Både i regelverket og i sentrale styringsdokumenter står det at sanksjonsregelverket skal praktiseres strengt i forhold til immobilitet. Statistikk viser imidlertid at svært få dagpengemottakere får midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk og yrkesmessig immobilitet. Gjenspeiler dette at dagpengemottakerne er mobile eller at Aetat lokal ikke praktiserer sanksjonsreglene etter intensjonen?

Den sentrale datakilden i denne evalueringen er kvalitative intervju med saksbehandlere ved Aetat lokal. I tillegg har vi også gjennomført telefonintervju med dagpengemottakere og registeranalyser.

Vi ønsker å rette en stor takk til saksbehandlerne ved Aetat som har tatt seg tid til å snakke med oss, midt i en svært hektisk tid. Vi vil også rette en takk til Noungh Dinh i Aetat Arbeidsdirektoratet for ryddige og godt tilrettelagte registerdata. En takk også til Marit Thoresen for tilrettelegging av diverse statistikk.

Aetat Arbeidsdirektoratet ved Cecilie Evertsen har ledet referansegruppen. Referansegruppen har ellers bestått av Karen Sophie Steen (AAD), Vera Mitrevska (Aetat Ski) og Marit Thoresen (Aetat Arbeidsdirektoratet). Vi takker referansegruppen for nyttige kommentarer og innspill.

Til sist en takk til Espen Dahl ved Høgskolen i Oslo for nyttige innspill.

Fafo, desember 2002

Jorun Andreassen

1 Sammendrag

Fafo fikk våren 2002 i oppdrag fra Aetat Arbeidsdirektoratet å gjennomføre en evaluering av Aetat lokals praktisering av mobilitetskravene i sanksjonsregelverket. Evalueringen belyser i hvilken grad følgende faktorer påvirker praktiseringen av sanksjonsregelverket: Aetats formidlingspraksis, kommunikasjon mellom dagpenge- og formidlingssaksbehandlere, Aetats roller som service- og forvaltningsetat, selve utformingen av sanksjonsregelverket og kulturen ved små og store kontor.

Metode

Den sentrale datakilden i denne evalueringen er kvalitative intervjuer. Vi har gjennomført 26 personlige intervju ved 13 utvalgte Aetat lokal og telefonintervju av 10 mobile og 15 immobile dagpengemottakere. I tillegg til de kvalitative undersøkelsene, har vi gjennomført tre registeranalyser basert på data fra Aetats registre.

Teoretisk og empirisk forankring

Ifølge økonomisk søketeori vil et gunstig dagpengesystem bidra til å øke søketiden for dagpengemottakerne, sammenlignet med et mindre gunstig system. Arbeidsmarkedspolitikken kan påvirke dette gjennom å stille krav til dagpengemottakerne. Det norske dagpengesystemet stiller krav om geografisk og yrkesmessig mobilitet.

I en empirisk undersøkelse, finansiert av Nordisk Ministerråd, kartlegges arbeidslediges søkeatferd, motivasjon og holdning, og dette relateres til dagpengesystemet i de ulike land. Undersøkelsen viser at økonomiske insentiver synes å spille en viktig rolle for de arbeidslediges søkeatferd. Personer med dagpenger har mindre sannsynlighet for å være aktive jobbsøkere, enn personer uten dagpenger. Hele 40 prosent av arbeidssøkerne oppgir at de ikke har forsøkt å finne seg jobb selv. Kun én av tre dagpengemottakere i undersøkelsen tilfredsstiller dagpengeregulverkets krav til mobilitet, ved at de er villige til enten å pendle eller flytte for å få seg jobb.

Aetat – stadig i endring

Aetat har i løpet av de siste to årene skiftet fra å legge stor vekt på formidling til å konsentrere seg om kvalifisering. Det har kommet ulike politiske signaler om hva som skal være Aetats kjerneoppgaver, og det råder usikkerhet blant de ansatte i Aetat om hva som er og vil være en normal formidlingsaktivitet.

Dagens formidlingsarbeid ved Aetat består hovedsakelig av å betjene de direkte meldte stillingene fra bedriftene til Aetat. De har i liten grad kapasitet til å formidle mot offentlig utlyste stillinger.

Kapasiteten ved Aetat har blitt mindre i løpet av de siste fire årene. Både ved at antall arbeidssøkere per ansatte er blitt høyere og ved at det er blitt flere yrkeshemmede arbeidssøkere sammenlignet med ordinære arbeidssøkere.

Dispensasjon fra sanksjonsregelverket

Dagpengereguleringen åpner for å gi dispensasjon fra regelen om disponibilitet og mobilitet. Saksbehandlerne opplever reglene for å gi dispensasjon som klare. Svært mange av dagpengemottakerne ønsker å være lokale arbeidssøkere, men krysser likevel av i dagpengeskjemaet for at de er villige til å ta et hvert arbeid hvor som helst i landet. De utsetter å ta stilling til mobilitet til de eventuelt får et tilbud om jobb som krever det.

Andelen dagpengemottakere som har dispensasjon fra regelverket har holdt seg relativt stabilt rundt fem–syv prosent fra 1997–2000.

Formidlingspraksis ved Aetat lokal

Immobiliserte dagpengemottakere oppdages i tilknytning til tilvisning til ledige stillinger. Aetats formidlingspraksis er derfor en svært sentral faktor når en skal belyse Aetats praktisering av sanksjonsregelverket. En formidling i Aetat kan ha mange forløp, og formidlingssaksbehandlerne vil derfor bli stilt overfor mange beslutninger som vil ha ulike konsekvenser i forhold til håndheving av sanksjonsregelverket. Det foregår en positiv seleksjon av arbeidssøkere ved tilvisninger til ledige stillinger. Vi kan grovt sett dele Aetats strategier i tilknytning til oppfølging av arbeidssøkere ved tilvisninger inn i tre: i) systematisk oppfølging av arbeidssøkere, med bortfall av dagpenger ved nekt, ii) ikke praktisering av sanksjonsregelverket i tilknytning til tilvisninger og iii) ikke systematisk oppfølging av de tilviste og derved heller ikke systematisk stans av dagpenger ved nekt.

Geografisk mobilitet

Omfanget på formidlinger over fylkesgrensene er lavt for alle fylkene. For fire-månedersperioden vi har data fra, ble det i gjennomsnitt formidlet fem personer per fylke. I løpet av samme periode ble det i gjennomsnitt tilvist hundre personer per fylke over fylkesgrensene. Årsaken til det lave omfanget på tilvisninger over fylkesgrensene er at Aetat lokal hovedsakelig tilviser til direkte meldte stillinger, som i hovedsak er innenfor fylket. De klarer å dekke disse stillingene med lokale arbeidsøkere. En annen årsak til lavt omfang på geografisk mobilitet kan være at det ikke er veldig store fylkesmessige forskjeller i ledighetsraten. Det betyr at behovet for tilvisninger som medfører geografisk mobilitet kanskje ikke er så stort, og kan forklare det lave omfanget tilvisninger over fylkesgrensene i dag.

I gjennomsnitt tilvises tre personer per stilling, det betyr at 15 prosent av alle stillingene det formidles til over fylkesgrensene ender med at en av de tilviste får jobben. I noen fylker er denne andelen bortimot 60 prosent, i andre under ti prosent. Dette må sies å være svært lave andeler. Statistikken viser at svært få dagpengemottakere får midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet. Dette indikerer at tilvisninger over fylkesgrensene i liten grad følges opp, og at konsekvenser i form av bortfall av dagpenger sjelden iverksettes.

Yrkesmessig mobilitet

Yrkesmessig mobilitet innebærer at dagpengemottakerne skal være villige til å ta ethvert arbeid. Avstenging av dagpenger på grunn av yrkesmessig immobilitet er langt mer vanlig enn på grunn av geografisk immobilitet, men heller ikke her er omfanget høyt. I løpet av 2001 var det 15 prosent av alle Aetat lokal som ikke hadde avstenging av denne grunn, mens over 70 prosent hadde under fem avstenginger. Omfanget av bortfall på grunn av yrkesmessig mobilitet har falt fra nærmere fire prosent av alle dagpengemottakere i 1998 til i overkant av én prosent i 2001.

Den viktigste årsak til at omfanget på bortfall av dagpenger på grunn av yrkesmessig immobilitet er lavt, synes å være at de aller fleste direkte meldte stillinger blir besatt med personer som har typen stilling som sitt yrkesønske. Formidlingssaksbehandlerne forsøker å gjøre avstanden mellom dagpengemottakernes yrkesønske og stillingene så liten som mulig. Så lenge de har nok arbeidssøkere til å betjene de ledige stillingene, ser de ingen hensikt i å tilvise personer til stillinger de ikke er interessert i.

Dersom det er få jobber innenfor den enkeltes yrkesønske, blir de bedt om å søke andre typer jobber i en periode. Et motsatt problem, som en del arbeidssøkere opplever, er at arbeidsgivere ikke er interessert i å ansette overkvalifiserte personer.

Sanksjonsregelverkets arbeidsmobiliserende effekt

Hensikten med sanksjonsregelverket er at det skal ha en arbeidsmobiliserende effekt, det vil si at dagpengemottakere sier ja til stillinger de ellers ikke ville tatt fordi de ikke vil miste dagpengene. Generelt mener saksbehandlerne at sanksjonsregelverket har en slik effekt. De mener at sanksjonsregelverkets preventive effekt er viktig. Dagpengemottakere er klar over at de kan miste dagpengene og derved søker de trolig mer aktivt jobb, enn dersom de ikke hadde risikert å miste dagpengene. I forhold til geografisk mobilitet mener saksbehandlerne at mange av de som tilvises over fylkesgrensene, ikke vil flytte uansett sanksjoner. Dette støttes også av intervjuene med dagpengemottakere som hadde fått bortfall på grunn av geografisk immobilitet. Flesteparten sier de ikke ville flyttet selv om bortfallsperioden hadde vært et halvt år.

Spesielt i forhold til yrkesmessig mobilitet mener saksbehandlerne at sanksjonsregelverket har en mobiliserende effekt. Undersøkelsen rettet mot mobile dagpengemottakere viser imidlertid at de aller fleste sier de ville sagt ja til jobben de ble tilvist, uavhengig av sanksjoner, men samtidig sier en del at dersom jobben ikke hadde vært interessant og bortfallsperioden hadde vært to uker, ville de vurdert å si nei til jobben. To av de fem dagpengemottakerne som hadde mistet dagpengene på grunn av yrkesmessig immobilitet, sier de ville vurdert å ta jobben dersom bortfallsperioden hadde vært et halvt år.

Forskjeller ved små og store Aetat lokal?

Det er store variasjoner i hvordan Aetat praktiserer sanksjonsregelverket, men vi kan ikke se at det er noen systematisk forskjell i hvordan små og store Aetat praktiserer regelverket.

Kommunikasjon mellom saksbehandlere

Kommunikasjonen mellom dagpenge- og formidlingssaksbehandlerne ved Aetat lokal fungerer greit i det løpende arbeid med iverksetting av midlertidig bortfall av dagpenger. En mer overordnet prinsipiell diskusjon om praktiseringen av sanksjonsregelverket og eventuelle målkonflikter knyttet til dette, synes imidlertid å være fraværende.

Case-studie av Aetat Flink

Ett Aetat lokal skilte seg fra de andre ved at de har en systematisk oppfølging av tilviste arbeidssøkere, og at de iverksetter midlertidig bortfall av dagpenger når dagpengemottakerne ikke ønsker å søke på en stilling. De har rykte på seg blant

arbeidssøkerne for å være strenge. De viktigste årsakene til at dette kontoret klarer det de andre ikke har kapasitet til, er flere. Det er et lite kontor med god kontakt med arbeidsgiverne, og de kan derfor tillate seg å tilvise arbeidssøkere for å teste ut om de er reelle arbeidssøkere. De har kapasitet til systematisk oppfølging av de tilviste. De har en bevist policy ved kontoret om at de skal være konsekvente i bruk av sanksjonsregelverket, samtidig fokuserer de sterkt på formidling. I tillegg er det svært lav turnover og lavt sykefravær ved kontoret.

Konklusjoner

Denne evalueringen av Aetats praktisering av mobilitetskravene i sanksjonsregelverket viser at det ikke eksisterer noen entydig praksis. Praksisen varierer i stor grad og er avhengig av faktorer som ledelsens strategi, ressurser til formidlingsarbeidet, faglige vurderinger og den enkelte saksbehandlers vurdering. De to viktigste årsaker til at sanksjonsregelverket ikke praktiseres strengt etter intensjonen, er i) at kontorene ikke har kapasitet til den tette oppfølgingen av tilviste dagpengemottakere som er nødvendig for å følge sanksjonsregelverket, og ii) at det ofte oppstår en målkonflikt mellom på den ene siden KS-rutinene for rekruttering, og på den andre siden sanksjonsregelverket.

Omfanget på tilvisninger over fylkesgrensene er lavt. En svært lav andel av de som tilvises over fylkesgrensene får jobbene de tilvises til. Hovedårsaken til det lave omfanget på tilvisninger over fylkesgrensene er at Aetats formidlingsarbeid i dag i hovedsak rettes mot direkte meldte stillinger, og siden det som oftest er lokale stillinger, er det sjelden behov for flytting. En annen årsak til lavt omfang på geografisk mobilitet kan være at det ikke er veldig store fylkesmessige forskjeller i ledighetsraten, noe som kan bety at behovet for geografisk mobilitet ikke er så stort. Er ledigheten høy/lav i ett fylke, er den også høy/lav i andre fylker. Tilvisninger over fylkesgrensene blir i liten grad fulgt opp, og sanksjoner iverksettes sjelden i denne forbindelse. Bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet forekommer svært sjelden ved Aetat i dag.

Omfanget på midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av yrkesmessig immobilitet er også relativt lavt. Den viktigste årsaken er at Aetat i stor grad klarer å betjene de direkte meldte stillingene med arbeidssøkere som har disse stillingene som sine yrkesønsker.

Det relativt lave omfanget på midlertidig bortfall av dagpengene på grunn av immobilitet, må også ses i lys av at Aetat i dag ikke har kapasitet til en tett og systematisk oppfølging av alle tilviste arbeidssøkere.

Aetats utfordringer

Evalueringen har avdekket to faktorer som vi vil utpeke som spesielle utfordringer til Aetat i tilknytning til Aetats praktisering av sanksjonsregelverket:

i) Aetats – en forvaltnings- og serviceetat

Aetat har ulike roller overfor dagpengemottakerne, og i noen tilfeller kan det oppstå en målkonflikt mellom disse rollene. På den ene siden skal de forholde seg til KS-rutinene, som sier at personer som ikke er motivert for en stilling ikke skal tilvises stillingen. På den andre siden er det i henhold til sanksjonsregelverket et absolutt vilkår for å motta dagpenger at dagpengemottakerne er villige til å ta ethvert arbeid. Målkonflikter i en hektisk hverdag vil uunngåelig føre til slik forskjellsbehandling som vi har sett i denne evalueringen. Det er derfor viktig at kommunikasjonen mellom dagpenge- og formidlingsenhetene i Aetat bedres, og at det utarbeides felles retningslinjer for hvordan formidlingssaksbehandlerne skal møte disse målkonfliktene.

ii) Ulik praktisering – et rettssikkerhetsmessig problem?

Det er ingen systematikk i praktiseringen av sanksjonsregelverket ved samtlige Aetat i dag. Regelverket tilsier en streng praktisering av sanksjonsregelverket, men undersøkelsen har vist at det i liten grad skjer, og at det er store variasjoner. Det er i dag tilfeldig om en dagpengemottaker får midlertidig bortfall av dagpenger ved mobilitetsnekt. Bortfall av dagpenger medfører store konsekvenser for de som mister dagpengene, og da er det viktig å sikre at alle blir behandlet så likt som mulig.

2 Bakgrunnen for prosjektet

Hovedmålsettingen for arbeidsmarkedspolitikken er et best mulig fungerende arbeidsmarked. I et stramt arbeidsmarked er det spesielt viktig å mobilisere flest mulig arbeidssøkere for å dekke de ledige stillingene. Aetat Arbeidsdirektoratet ønsker med denne undersøkelsen å kartlegge i hvilken grad Aetat anvender mobilitetskravene ved tilvisning av arbeid, og hvilken arbeidsmobiliserende effekt sanksjonsreglene har.

Dagpengeordningens mål er å forebygge og dempe skadevirkningene for individ og samfunn ved ufrivillig arbeidsledighet, og å motivere til arbeid. Et vilkår for rett til dagpenger er at arbeidssøkeren er reell arbeidssøker, det vil si, er villig og klar til å ta ethvert arbeid eller arbeidsmarkedstiltak hvor som helst i Norge (med få unntak). Sitatene nedenfor er hentet fra rundskrivet "Generelt om dagpenger" og er en presisering til Folketrygdlovens §4-5 og §4-20, og inneholder essensen i det denne undersøkelsen skal belyse.

«Vilkårene for å anses som reell arbeidssøker praktiseres strengt. Regelverket skal tolkes restriktivt overfor medlemmer som ikke har den disponibilitet og den geografiske og yrkesmessige mobilitet som regelverket forutsetter.»

«Den som i stønadperioden, uten rimelig grunn takker nei til et konkret tilbud om arbeid eller tiltak, skal som hovedregel ha tidsbegrenset bortfall av dagpenger».

I Programnotatet 2002, som inneholder Aetats hovedutfordringer og satsingsområder i året som kommer, heter det:

«Kravene til disponibilitet og geografisk og yrkesmessig mobilitet for dagpengemottakere skal fortsatt håndheves strengt.»

Dagpengeregelverket levner ingen tvil om at tidsbegrenset bortfall av dagpenger er konsekvensen dersom dagpengemottakerne ikke er disponible og mobile i forhold til tilbud om arbeid og tiltak. For dagpengemottakere anses hele landet som ett arbeidsmarked. De må derfor være villige til å flytte eller pendle for å ta arbeid der det finnes. Dagpengemottakere kan heller ikke reservere seg med hensyn til hvilket yrke eller type jobb de vil ta.

Dagpengeregelverket åpner for å gi dispensasjon fra regelen om disponibilitet og mobilitet (ftrl § G.7). De som oppfyller kravene for dispensasjon blir godkjent som lokale arbeidssøkere. (4-5. 2. ledd).

I 2001 fikk i overkant av 3 500 dagpengemottakere tidsbegrenset bortfall av dagpenger, herav 82 på grunn av geografisk immobilitet, i overkant av 600 på grunn av yrkesmessig immobilitet, og de resterende av andre årsaker. Som tallene viser er det ikke mange som får bortfall på grunn av geografisk immobilitet. Gjenspeiler dette at arbeidssøkerne er mobile, eller at Aetat ikke praktiserer sanksjonsreglene etter intensjonen?

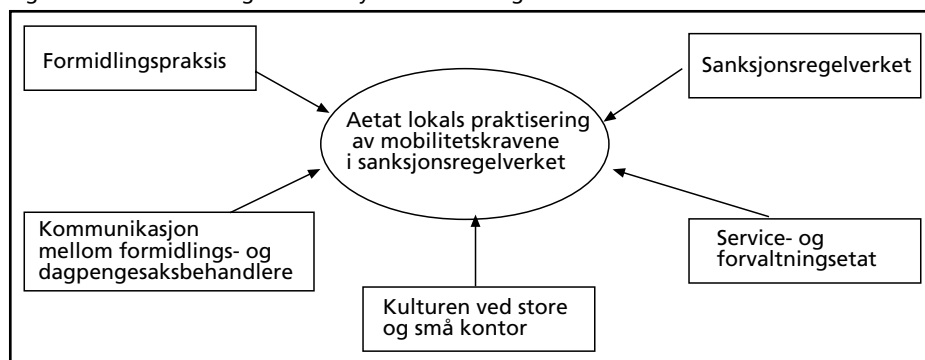
3 Problemstillinger

Hovedproblemstillingen i prosjektet er å belyse Aetat lokals praktisering av mobilitetskravene i sanksjonsregelverket og hvilke forhold som påvirker praksisen. Figur 3.1 viser ulike faktorer som kan tenkes å påvirke Aetats praktisering av sanksjonsregelverket: formidlingspraksis, utformingen av sanksjonsregelverket, kulturen ved små og store Aetat lokal, kommunikasjon mellom formidlings- og dagpengesaksbehandlere og Aetats rolle som både service- og forvaltningsetat. Vi vil kort kommentere hvordan de ulike faktorene tenkes å påvirke Aetat lokals praktisering av sanksjonsregelverket.

Formidlingspraksis ved det enkelte Aetat er avgjørende for i hvilken grad sanksjonsregelverket følges opp i praksis. Det er i tilknytning til tilvisning at eventuell immobilitet oppdages og kan følges opp. Dersom for eksempel formidlingssaksbehandlerne ikke følger opp arbeidssøkere som viser liten interesse i tilknytning til tilvisninger, har de heller ingen mulighet til å oppdage immobile dagpengemottakere.

Aetats roller som både *forvaltnings-* og *serviceetat* vil kunne komme i konflikt med hverandre i forbindelse med formidling og håndheving av sanksjonsregelverket. På den ene siden skal regelverket håndheves, det vil si at immobilitet skal medføre midlertidig bortfall av dagpenger. På den andre siden tilsier kvalitetssikringsrutinene for rekruttering at dagpengemottakere som tilvises til en stilling, skal være motiverte for stillingen. Dersom umotiverte personer tilvises, vil arbeidsgiver neppe være fornøyd med den servicen de får ved Aetat.

Figur 3.1 Problemstillinger som belyses i evalueringen



Kulturen ved små og store Aetat lokal kan også tenkes å påvirke praktisering av sanksjonsregelverket. Saksbehandlere ved små kontor vil ha en annen kjennskap til dagpengemottakerne enn ved store kontor. Dette kan bety at de i større grad enn ved store kontor kvier seg for å tilvise dagpengemottakere til stillinger som krever mobilitet.

Kommunikasjonen mellom formidlings- og dagpengesaksbehandlerne kan også tenkes å påvirke praktiseringen av sanksjonsregelverket. Det kan for eksempel oppstå målkonflikter i skjæringspunktet mellom tilvisning og sanksjonsregelverket. Saksbehandlerne har ulike ansvarsområder, og dersom de ulike saksbehandlerne ikke kommuniserer med hverandre, vil en kunne risikere at de bare følger de målene som er innenfor sitt eget ansvarsområde.

Selve utformingen av sanksjonsregelverket vil også kunne påvirke hvordan det praktiseres. Konsekvensen av første gangs immobilitet er midlertidig bortfall av dagpenger i åtte uker. Å miste retten til dagpenger i åtte uker vil for de fleste dagpengemottakerne være alvorlig, og det kan derfor tenkes at saksbehandlerne kvier seg for å iverksette konsekvensene. Det kan tenkes at praktisering av sanksjonsregelverket og dagpengemottakernes mobilitetsatferd ville vært forskjellig dersom bortfallsperioden hadde vært lengre eller kortere.

I tillegg til disse problemstillingene vil vi også gi en oversikt over omfang og kjennetegn ved de arbeidssøkerne som tilvises og formidles over fylkesgrensene, samt omfang og kjennetegn ved dagpengemottakerne som får midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk og yrkesmessig mobilitet.

4 Metodisk tilnærming

En har per i dag begrenset kjennskap til Aetat lokal sin praktisering av sanksjonsregulverket. Vi har derfor valgt en eksplorerende innfallsvinkel for å belyse problemstillingene. Den sentrale datakilden i denne undersøkelsen er kvalitative intervjuer. Vi har gjennomført 26 personlige intervju ved 13 utvalgte Aetat lokal og telefonintervju av 10 mobile og 15 immobile dagpengemottakere.

Ved å studere et begrenset utvalg caser framfor en prekodet spørreundersøkelse til et større utvalg, har en mulighet til å få fram dybdekunnskap på området.

I tillegg til de kvalitative intervjuene har vi også foretatt registeranalyser basert på data fra Aetats registre. Med utgangspunkt i registerfiler over tilvisninger, formidlinger og avstengninger, får vi en oversikt over omfang og kjennetegn på disse områdene.

Casestudier ved et utvalg Aetat lokal

Personlige intervju er en svært ressurskrevende datainnsamling, og antall intervju blir derfor begrenset. Når en foretar en undersøkelse basert på et lite utvalg informanter, som i vårt tilfelle, er det viktig å velge ut informantene strategisk. Det vi si at en forsøker å velge informanter ut fra hvilke faktorer en antar at praksisen vil variere i forhold til. I utvelgelse av Aetat lokal har vi, så langt det lot seg gjøre, tatt hensyn til geografi, kontorstørrelse og omfang på tidsbegrenset bortfall av dagpenger.

Vi har foretatt to intervju per Aetat, ett intervju med en formidlingssaksbehandler og ett intervju med en dagpengesaksbehandler. I utvelgelse av informanter ble det presisert at vi ønsket å snakke med erfarne saksbehandlere. Dette fordi Aetat i tiden omkring intervjuingen var inne i en spesiell situasjon i forbindelse med nytt regelverk for attføringsytelser og innføring av nytt saksbehandlingssystem. Dette medførte at formidlingsaktiviteten og derved også håndhevingen av sanksjonsregulverket var nedprioritert på intervjutidspunktet. Det var derfor nødvendig å ha oppmerksomheten i intervjuet litt bakover i tid, omtrent et halvt år, til siste kvartal av 2001. Intervjuene ble foretatt i juni og august/september 2002.

Intervju av mobile og immobile dagpengemottakere

Vi ønsket også å få et innblikk i problematikken rundt sanksjonsregelverket belyst fra dagpengemottakernes side. Vi har derfor gjennomført telefonintervju med 15 dagpengemottakere som har vært registrert med tidsbegrenset bortfall av dagpenger på grunn av geografisk (ti dagpengemottakere) og yrkesmessig (fem) immobilitet, og ti personer som har vært geografisk (fem) og yrkesmessig (fem) mobile i forbindelse med formidling. Telefonintervjuene ble foretatt av forskeren selv. Siden vi kun intervjuer fem eller ti dagpengemottakere i hver gruppe, er det selvsagt ikke mulig å generalisere til alle de andre i samme situasjon. Utvalget er imidlertid tilfeldig valgt, og situasjonen til respondentene vil derfor gi en god indikasjon også på resten av gruppen, selv om undersøkelsen i seg selv ikke er representativ.

Kvantitativ kartlegging

I tillegg til de kvalitative undersøkelsene har vi også gjennomført tre registeranalyser basert på data fra Aetats registre. Vi har analysert data over tilvisnings- og formidlingsaktiviteten over fylkesgrensene, og data over dagpengemottakere som har fått midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk og yrkesmessig immobilitet. Hensikten med disse analysene er å få et bilde av omfang og kjennetegn på de arbeidssøkerne som tilvises og formidles over fylkesgrensene, samt på omfang og kjennetegn ved de dagpengemottakerne som får midlertidig bortfall av dagpenger.

5 Teoretisk og empirisk forankring

Vi vil i dette kapitlet se litt nærmere på hva økonomisk teori sier om individenes atferd på arbeidsmarkedet, samt se på resultater av ulike empiriske undersøkelser knyttet til arbeidssøkernes atferd.

Teoretisk forankring

Ifølge økonomisk teori vil arbeidsledighetsraten i et land være høyere jo mer gunstig dagpengesystemet er. Et gunstig dagpengesystem vil bidra til å presse lønningene oppover, og det vil også bidra til at de arbeidsledige tar seg lenger tid til å søke seg jobb. Arbeidsmarkedspolitikken kan påvirke arbeidsledigheten gjennom utformingen av dagpengesystemet og den aktive arbeidsmarkedspolitikken.

Søketeorien sier noe om hvordan arbeidssøkerne søker arbeid, hvor omfattende og intenst de søker og hvilke minimumskrav de setter til lønn og andre arbeidsvilkår. Ifølge søketeorien bidrar høye dagpengeytelser til å øke arbeidsledigheten. Indirekte skjer dette ved at antall jobber reduseres (større press på lønningene og derved økt lønnsnivå), og ved at varigheten på ledigheten øker fordi dagpengemottakerne bruker lengre tid på å finne seg en jobb. Tilpasningen mellom ledige jobber og arbeidsledige går saktere, fordi dagpengene svekker de arbeidslediges insentiv for å komme i jobb så raskt som mulig, samtidig som de også fører til økt reservasjonslønn. Denne negative effekten av dagpengesystemet på arbeidsledigheten kan modereres dersom det stilles krav knyttet til mottakelse av dagpenger, som krav til aktiv søkeatferd og yrkesmessig og geografisk mobilitet. Det norske dagpengesystemet stiller krav om geografisk og yrkesmessig mobilitet.

Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt behøver imidlertid ikke nødvendigvis en tregere tilpasning av ledige jobber til dagpengemottakere i seg selv å være uønsket, selv om det isolert medfører lengre ledighetsperiode. Dersom dagpengemottakerne ser seg nødt til å ta den første jobben som byr seg, og ikke har tid eller mulighet til å vente på at den «rette» jobben dukker opp, kan det resultere i dårlig tilpasning. Det kan medføre at dagpengemottakerne ikke får utnyttet sine ressurser i jobben, noe som er ineffektivt bruk av ressursene, og som også kan føre til at personen

fortsetter å søke etter den «rette» jobben. En viss søkeledighet er derfor nødvendig ut fra hensynet til en effektiv allokering av ressursene.

Empirisk forankring

I et forskningsprosjekt finansiert av Nordisk Ministerråd er det foretatt intervjuundersøkelser av arbeidsledige i Norge og de andre nordiske landene (Røed, Torp og Aabø 1999). Siktemålet med studiene var å kartlegge arbeidslediges søkeatferd, motivasjon og holdninger og å relatere dette til sider ved dagpengesystemet i de ulike land.

Telefonundersøkelsen ble gjennomført i august 1998. Totalt ble 6000 personer trukket ut fra to ulike populasjoner. Frafallet var stort. Over 40 prosent reserverte seg fra å delta (passivt samtykke), mens halvparten av de som ble oppringt enten ikke var å treffe eller de ville ikke svare. Totalt fullførte 1522 personer i de to utvalgte intervjuene. Vi vil kort referere til hovedresultatene fra den norske undersøkelsen, og til de nordiske resultatene i den grad de skiller seg fra de norske.

Blant de som på intervjudispenspunktet ikke var i arbeid, oppgir nærmere 90 prosent at de ønsker arbeid. Også blant de svenske respondentene ønsker rundt 90 prosent arbeid, mens andelen blant de finske og danske var om lag 75 prosent. For å se om ønsket om arbeid er relatert til individuelle kjennetegn, er det estimert en logistisk regresjonsmodell. Resultatene fra denne modellen viser at ledige menn synes å være mindre interessert i arbeid enn kvinner, og at lysten til å få seg arbeid øker med alder fram til 37-årsalderen, deretter avtar den sterkt. De som har økonomiske problemer ønsker i større grad enn andre arbeid. Rett til dagpenger ser ikke ut til å ha noen betydning på lysten til å arbeide.

Men selv om de aller fleste oppgir at de ønsker arbeid, viser undersøkelsen at en svært stor andel selv ikke gjør noe aktivt for å skaffe seg arbeid. Hele 40 prosent oppgir at de ikke har forsøkt å få arbeid de siste fire ukene. Tidspunktet for undersøkelsen ble gjort på en tid da arbeidskraftetterspørselen i Norge var på et historisk toppnivå. Det er interessant å merke seg at hele fire av ti arbeidssøkere ikke ville blitt klassifisert som arbeidsledige i henhold til både nasjonale og internasjonale definisjoner av ledighet (AKU og ILO).¹ Årsaken til manglende søkeaktivitet bergunnes med dårlige jobbmuligheter, igangsetting av andre aktiviteter (opplæring, etablere egen virksomhet) og omsorgsforpliktelser hjemme.

¹ I henhold til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) er arbeidsledige definert som personer uten inntekstgivende arbeid som forsøkte å skaffe seg slikt arbeid i løpet av de siste fire ukene, og som kunne ha påtatt seg arbeid i løpet av de neste ukene. Av de som på intervjudispenspunktet sier de er helt ledige eller på tiltak, er det bare 43 prosent som helt utvetydig tilfredsstiller alle disse kravene.

Økonomiske insentiver synes å spille en viktig rolle for søkeatferden. Personer med dagpenger har en klart mindre sannsynlighet for å være aktive jobbsøkere enn personer uten dagpenger. Dette er eksemplifisert ved at sannsynligheten for at en dagpengemottaker har forsøkt å skaffe seg arbeid er 56 prosent, mens den er 70 prosent for en uten dagpenger. Det understrekes imidlertid at dette ikke behøver reflektere en kausal sammenheng. Det kan være at de uten dagpengerrettigheter i utgangspunktet er mer motiverte for jobbsøking enn dagpengemottakerne. Tiltaksdeltakelse reduserer sannsynligheten for å søke arbeid mens tiltaket pågår, men etter at tiltaket er avsluttet, er søkeaktiviteten intensivert. Menn søker mer aktivt enn kvinner, 72 prosent for menn og 52 prosent for kvinner. De unge og de eldre har mindre sannsynlighet for å søke jobb enn de middelaldrende.

I undersøkelsen ble det også stilt en del spørsmål om reservasjonskrav knyttet til en eventuell jobb. Disse spørsmålene ble kun stilt til de som fortsatt var arbeidsledige og som hadde svart bekræftende på at de ønsket seg en jobb.²

De aller fleste norske arbeidsledige (86 prosent) hevder at de kan begynne å jobbe med en gang. I de andre nordiske landene var denne andelen enda høyere. Om lag 40 prosent kan godta en reisetid på to timer eller mer (fram og tilbake). Blant de svenske arbeidsledige var denne andelen hele 60 prosent.

I gjennomsnitt kan en av tre arbeidssøkere godta flytting eller ukependling. En noe lavere andel av de med ytelser sammenlignet med de uten ytelser, godtar mobilitet. Mobilitet er et absolutt krav for å ha rett til dagpenger i Norge, men denne

Tabell 5.1 Arbeidssøkeres reservasjonskrav

		Alder			Ytelser	
		Under 25 år	25-49 år	Minst 50 år	Dag-penger	Ikke dagpenger
Helt ledige						
<i>Hvor raskt kan du begynne å jobbe</i>						
Med en gang/1-3 uker	89,8	84,6	87,1	86,3	87	85,5
Tidligst om en måned	2,3	5,1	3,9	5,0	3,9	5,1
<i>Godtatt reisetid</i>						
Mindre enn 1 time	13,0	8,3	12,4	17,1	13,2	11,6
1 time	44,1	47,2	46,8	38,2	42,7	48,8
2 timer	27,2	30,6	26,4	28,9	28,6	26,4
Godtar flytting/ukependling	29,9	40,3	27,4	22,4	27,3	31,8
Godtar omskolering/opplæring	83,1	91,7	86,6	69,7	83,6	84,5

Røed, Torp og Aabø (1999)

² Det antas at disse personene i gjennomsnitt har lavere sannsynlighet for å komme seg ut av arbeidsligheten enn gruppen som helhet. Dette fordi betingelsen for å få spørsmålene er at de først var ledige på trekkridspunktet, og at de forble ledige fram til intervjudtidspunktet.

undersøkelsen viser at kun en av tre tilfredsstillende mobilitetskravet. Unge arbeidssøkere er mer positive til flytting og omskolering enn eldre arbeidssøkere, og de godtar også lengre reisetid. Det er kun små forskjeller på reservasjonskravene til de som har og de som ikke har dagpenger.

For å få et samlemaal på fleksibiliteten er det konstruert en *fleksibilitetsindeks*. Denne indeksen oppsummerer svarene knyttet til hva man kan godta av reising, arbeidstid, flytting og omskolering. Indeksen viser at svenske arbeidssøkere er klart mest fleksible, danske minst fleksible, med de norske og finske arbeidssøkerne midt imellom. Det er ingen klar tendens i retning av at dagpengemottakere er mer kresne enn personer uten dagpenger, slik teorien predikerer. For Norge tyder resultatene på at de som har deltatt på arbeidsmarkedstiltak er mer fleksible enn andre. Menn er mer fleksible med hensyn til jobbvalg enn kvinner i alle landene. De som har barn i førskolealderen er mindre fleksible enn de som ikke har det. Den lavere fleksibiliteten hos kvinner og hos personer med små barn har i sin helhet å gjøre med forhold knyttet til arbeids- og reisetid. Disse personene er ikke mindre fleksible enn andre når det gjelder hvor raskt de kan begynne i arbeid, vilje til omskolering og vilje til å ta arbeid de er overkvalifisert for. Personer med høy utdanning har sterke preferanser for heltidsjobb på dagtid, og viser større vilje til å pendle eller flytte. Personer med lav utdanning er mer villige til å godta deltid og kveldsarbeid, men mindre villige til å flytte.

Det konkluderes med at i Norge er det en tendens til at personer med dagpenger i noe mindre grad er aktive jobbsøkere enn personer uten dagpenger. Ledige med dagpenger er i større grad passive arbeidssøkere enn ledige uten dagpenger. Men når dagpengemottakerne først søker arbeid, ser det ikke ut til at dagpengene har noen betydning for omfanget av søkeaktiviteten. Når en derimot ser på de nordiske landene under ett, er det ikke mulig å skjelne noen klar sammenheng verken mellom trygderettigheter og søkeatferd eller trygderettigheter og reservasjonskrav.

I (Pedersen 1998) er det foretatt en empirisk undersøkelse av fleksibiliteten på det danske arbeidsmarkedet. De samme arbeidsledige ble intervjuet på to ulike tidspunkt, 1994 og 1996. Det er undersøkt hvorvidt søkeaktivitet og tilgjengelighet i 1994 har påvirket arbeidssøkernes tilpasning på arbeidsmarkedet i 1996. Med andre ord, i hvilken grad de arbeidslediges atferd og holdninger knyttet til søkeaktivitet og fleksibilitet påvirker deres mulighet for å få seg arbeid. I undersøkelsesperioden er det danske arbeidsmarkedet preget av konjunkturoppgang med fall i arbeidsledigheten. Vi vil kort referere de mest interessante resultatene fra denne undersøkelsen, og da spesielt de resultater som berører fleksibilitet og reservasjonskrav. Som i den nordiske undersøkelsen er det også her 40 prosent av de arbeidsledige som ikke aktivt søker jobb. Ulike kjennetegn har ingen innflytelse på søkeaktivitet. Det har derimot forventet lønn. Jo høyere forventet lønn, jo større søkeintensitet. De personene som var arbeidsledige i 1994 ble spurt en rekke spørsmål knyttet til

fleksibilitet og disponibilitet: maksimal reisetid, om de var villige til å flytte og søkeintensiteten. Det er en helt klar sammenheng mellom de arbeidslediges holdning og atferd knyttet til fleksibilitet i 1994 og hvilken status de hadde på arbeidsmarkedet i 1996. Mens nærmere 60 prosent av de som tidligere oppga at de var villige til å flytte, var i jobb i 1996, gjaldt det for kun 42 prosent av de som ikke var villige til å flytte. Blant de som i 1994 søkte aktivt jobb, hadde 52 prosent jobb i 1996, mot 42 prosent av de som ikke søkte aktivt. Femtiseks prosent av de som i 1994 oppga at de var villige til å ha en reisetid til og fra jobb på over to timer, var i jobb i 1996, mot 36 prosent av de som kun ville akseptere en reisetid på under en halv time. En langt høyere andel av de minst fleksible arbeidssøkerne var i 1996 utenfor arbeidsstyrken, sammenlignet med de fleksible arbeidssøkerne. Også reservasjonslønn påvirker sannsynligheten for å få seg jobb. Personer som er villige til å akseptere en jobb som lønnsmessig er lavere enn det de forventer, har langt større andel i sysselsetting enn de andre. De mest fleksible arbeidssøkerne oppnår i større grad enn de mindre fleksible å være i arbeid, og i mindre grad å være trukket ut av arbeidsstyrken.

6 Aetat – stadig i endring

Fra formidlingsetat til kvalifiseringsetat

Formidlingsarbeidet i Aetat har endret seg svært mye de siste årene. Det har gått fra å være Aetats flaggskip og en av de mest sentrale og fokuserte aktiviteter for bare to år tilbake, til i dag hvor konsentrasjonen er rettet mot kvalifisering, og hvor formidlingen er kommet mer i bakgrunnen. På slutten av 1990-tallet var antall formidlinger en viktig resultatindikator. Hvert enkelt Aetat lokal hadde måltall for formidlingsaktiviteten, og det ble lagt vekt på om de nådde måltallene.

I 2000 ble formidlingsmonopolet opphevet, noe som medførte at Aetats markedsituasjon ble endret. Private aktører kunne nå drive med formidling av arbeidskraft og vikarutleie, og Aetat kunne konkurrere med andre aktører på markedet om ulike formidlingstjenester. Aetat Bedrift ble opprettet i 2000 og var en kommersiell aktør som skulle drive betalingstjenester som vikarformidling, vikarutleie og så videre i konkurranse med andre private aktører på markedet. Aetat Bedrift ble opprettet rundt om i landet, og det ble bygget opp et nettverk av bedriftskunder. I mai 2001 besluttet Stortinget å nedlegge Aetat Bedrift etter kun ett års drift. Igjen ble Aetats markedsituasjon endret. De kunne ikke lenger tilby bedriftene et så bredt spekter av tjenester som tidligere. Det oppsto et vakuum i Aetat etter den brå nedleggelsen av Aetat Bedrift. Både ansatte i Aetat og arbeidsgivere som samarbeidet med Aetat ble usikre på hva som var Aetats markedsstrategi. Dette førte til lav formidlingsaktivitet, liten bedriftskontakt og færre direkte meldte stillinger enn tidligere.³

Høsten 2000 måtte daværende arbeidsdirektør gå som følge av påstander om at Aetat «blåste opp» formidlingstallene. Etter dette gikk Aetat i større grad over fra formidling til å arbeide med kvalifisering av spesielt utsatte grupper. Resultatindikatorne knyttet til formidlingsaktiviteten ble fjernet, og statistikk over formidlingsomfanget ble ikke lenger offentliggjort.

³ Strategidokument for markedsarbeidet i Aetat 2001.

Det har det siste året kommet ulike politiske signaler om Aetats framtid. Noen av signalene går ut på at Aetats hovedansvar skal være kvalifisering av utsatte grupper, men at de også skal drive med formidling. I tillegg skal private aktører i større grad enn i dag drive med formidling av arbeidssøkere. Aetat frykter at dette vil føre til at arbeidsgivere ikke lenger kontakter Aetat for å få besatt ledige stillinger, da de ikke vil forvente å finne personer med de kvalifikasjoner de trenger der. Dette vil igjen kunne få en negativ effekt for de mest utsatte gruppene som tidligere fikk innpass hos arbeidsgivere via formidling av direkte meldte stillinger.

I Programnotat 2002, Aetats styringsdokument, står det følgende om Aetats satsingsområder:

«Aetat skal motvirke knapphet på arbeidskraft gjennom mobilisering av innenlandske arbeidskraftressurser, samt tilførsel av arbeidskraft fra utlandet (særlig til helse- og bygg/anleggssektoren). Gjennom god arbeidsgiverkontakt skal Aetat ha en effektiv tilvising av arbeidssøkere til ledige stillinger. En av Aetats viktigste oppgaver er hjelp til dem som har problemer på arbeidsmarkedet. (...) Det skal legges vekt på mobilisering av langtidsledige, arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn og yrkeshemmede. (...) Informasjon om ledige stillinger, bistand til kvalifisering og jobbsøking og formidling til ledige stillinger skal utgjøre en høyt prioritert oppgave. (...) Arbeidsgiverkontakten er basis for formidlings- og rekrutteringsarbeidet. Aetat skal arbeide aktivt mot arbeidsgiverne, blant annet gjennom bedriftsbesøk.»

Formidling skal fremdeles være en høyt prioritert oppgave i Aetat. Rekrutteringsbistand til svakere brukergrupper som har problemer på arbeidsmarkedet skal vektlegges. Aetat har alltid hatt prioriterte målgrupper; utsatte grupper på arbeidsmarkedet som har behov for ekstra bistand for å komme seg i jobb. Ved å ha et godt samarbeid med arbeidsgivere som melder inn ledige stillinger til Aetat, har de samtidig formidlet de svakere brukergruppene.

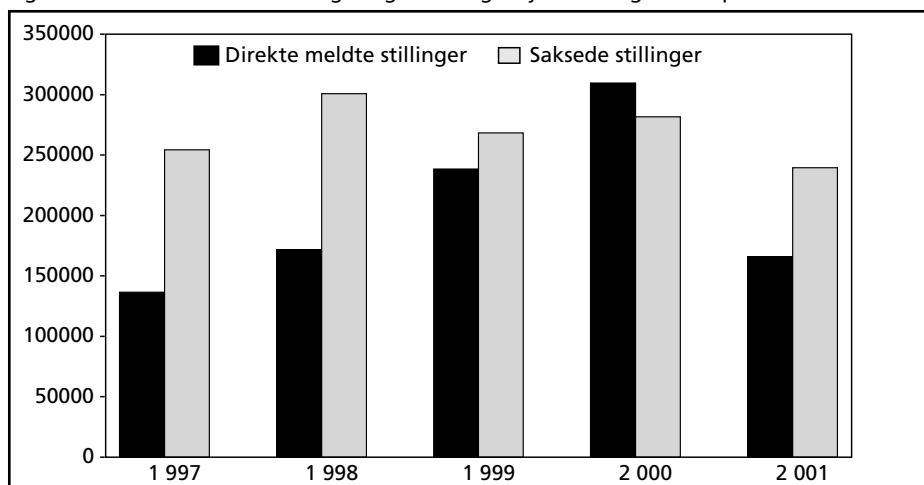
De store endringene i formidlingsaktiviteten som har skjedd de siste årene, og usikkerheten knyttet til det videre formidlingsarbeidet, samt den generelle usikkerheten som råder i Aetat, har medført at mange av saksbehandlerne var usikre på hva som er og vil bli normal formidlingsaktivitet i tiden som kommer.

Bærebjelken i Aetats formidlingsarbeid er direkte meldte stillinger og nettverket til bedriftene. Figur 6.1 (på neste side) gir en oversikt over utviklingen i omfang på direkte meldte⁴ og offentlig utlyste stillinger i perioden 1997–2001.

⁴ Se definisjon av direkte meldte og offentlig utlyste stillinger i eget avsnitt.

Omfanget på direkte meldte stillinger har økt betraktelig over denne fireårsperioden, fra i underkant av 136 000 stillinger i 1997 til nærmere 310 000⁵ i 2000. Det er mer enn en dobling i løpet av fire år. Fra 2000 til 2001 faller så omfanget til det halve igjen. Forholdene i Aetat høsten 2000 var svært spesielle, og «over natten» ble vektleggingen tatt bort fra formidling. Nedleggelse av Aetat Bedrift førte også til en lavere formidlingsaktivitet og reduksjon i direkte meldte stillinger. Den store reduksjonen i direkte meldte stillinger fra 2000 til 2001 skyldes en kombinasjon av lavere aktivitet og endrede registreringsrutiner, samt innføring av det nye saksbehandlingssystemet Arena. I 2001 ble ikke lenger formidlingstallene offentliggjort, og insentivene for å registrere inn direkte meldte stillinger ble derfor svekket. Innregistrering i Arena er i tillegg mer tidkrevende enn i det tidligere Total-systemet, noe som medførte færre registreringer. Det ble også foretatt en innskjerping på definisjonen av formidling.

Figur 6.1 Direkte meldte* stillinger og offentlig utlyste stillinger over perioden 1997–2001



* I direkte meldte stillinger er stillinger meldt til aetat.no inkludert

⁵ Det er en viss overlappt mellom direkte meldte og offentlig utlyste stillinger, da en del av stillingene i aetat.no også er direkte meldte stillinger.

Direkte meldte og offentlig utlyste stillinger

Aetats formidlingsarbeid kan være rettet mot to ulike stillingskilder, direkte meldte og offentlig utlyste stillinger.

i) Direkte meldte stillinger

Arbeidsgiver melder inn en ledig stilling til Aetat lokal med ønske om bistand til å få den besatt. Flesteparten av stillingene krever enten ingen formell kompetanse,⁶ noen krever fagkompetanse, mens det er sjelden stillinger krever kompetanse på høgsolenivå. I all hovedsak dreier det seg om lokale arbeidsgivere og stillinger innenfor distriktet. Utgangspunktet for formidlingen er stillingen og arbeidsgiveren, med andre ord *oppdragsorientert formidling*. På bakgrunn av arbeidsgivers behov finner Aetat aktuelle kvalifiserte kandidater som blir bedt om å søke på stillingen, eventuelt oversendes kandidatens CVer arbeidsgiver, som selv kontakter kandidatene.

Omfanget på direkte meldte stillinger vil i stor grad være avhengig av Aetats nettverk mot bedriftene. Dersom Aetat har tid til oppsøkende bedriftsbesøk med orientering om hva de kan tilby, vil det øke omfanget på direkte meldte stillinger. Mange Aetat poengterte at de tidligere var mer ute i markedet, og dette førte til at bedriftene fikk mer tro på at de gjorde en god jobb, de selv fikk bedre kjennskap til det lokale arbeidsmarkedet og de ble mye brukt av bedriftene. Det blir sett på som svært viktig for formidlingsaktiviteten å drive utadrettet virksomhet.

ii) Offentlig utlyste stillinger

Formidlinger kan også foretas med utgangspunkt i offentlig utlyste stillinger. Utgangspunktet for formidling mot offentlig utlyste stillinger vil ofte være arbeidssøkerne, med andre ord *arbeidssøkerorientert formidling*. Saksbehandlerne tar utgangspunkt i den enkelte arbeidssøker og søker i Aetats registre for å finne stillinger som passer med arbeidssøkerens profil. Arbeidssøkerne blir så kontaktet og bedt om å søke de aktuelle stillingene. Tilvisning til offentlig utlyste stillinger kan foregå i ulike sammenhenger. Det kan være ved registreringen av arbeidssøkerne, ved oppfølgingen av dem eller gjennom at saksbehandlere kan tilvise til offentlig utlyste stillinger uavhengig av konkrete møter med arbeidssøkerne.

I tillegg til disse kildene til formidlinger er det også ulike selvbetjeningstjenester ved Aetat lokal: aetat.no, oppslagstavle og jobbsenter. Rekruttering via selvbetjeningstjenestene regnes ikke som en formidling. Arbeidssøkerne er selv ansvarlig

⁶ Rundt 60 prosent av de som ble formidlet i perioden desember 2000–mars 2001 hadde ikke fullført videregående skole, 20 prosent hadde fullført videregående skole, 8 prosent hadde påbegynt, men ikke fullført høyere utdanning, mens de resterende 10 prosent hadde minimum 2 års høyere utdanning.

for å finne seg en jobb, men Aetat skal hjelpe de som har behov for bistand til jobbsøking. Aetat har tilrettelagt for at arbeidssøkerne aktivt og selvstendig skal søke jobb. Alle offentlig utlyste ledige stillinger blir lagt inn i Aetats stillingsdatabase aetat.no, og arbeidssøkerne kan også registrere seg som arbeidssøker i databasen, slik at arbeidsgivere kan finne dem. I tillegg har alle Aetat lokal oppslagstavler med ledige stillinger. I Aetats jobbsentre har arbeidssøkerne tilgang til PC, telefon og telefaks, nødvendige hjelpemidler i jobbsøking.

I dag består Aetats formidlingsarbeid hovedsakelig av å betjene direkte meldte stillinger. De fleste formidlingssaksbehandlerne vi intervjuet oppga at de jobbet hovedsakelig mot direkte meldte stillinger, og at de hadde liten kapasitet til å drive formidling mot offentlig utlyste stillinger. Tidligere jobbet de mer mot offentlig utlyste stillinger.

Når nye arbeidssøkere registrerer seg hos Aetat, skal det i henhold til retningslinjene vurderes om noen av de ledige stillingene (både offentlig utlyste og direkte meldte stillinger) er aktuelle å søke på. Arbeidssøkerne skal få informasjon om aktuelle ledige stillinger de kan søke på. Arbeidssøkerne skal innkalles hver sjettede uke for oppfølging. I tilknytning til disse innkallingene skal opplysninger om arbeidssøkerne oppdateres, og det skal vurderes om det er noen ledige stillinger de kan søke på. Vi har ikke i denne evalueringen gått inn på i hvilken grad dette gjøres og hvordan slike tilvisninger følges opp. Hovedvekten i denne evalueringen er lagt på formidlingsarbeidet som utføres av formidlingssaksbehandlerne. Flesteparten av de formidlingssaksbehandlerne vi snakket med oppga at det i liten grad ble formidlet mot offentlig utlyste stillinger ved Aetat i dag. Vårt inntrykk er at de færreste kontorene i dag har kapasitet til å innkalle arbeidssøkerne for oppfølging hver sjettede uke.

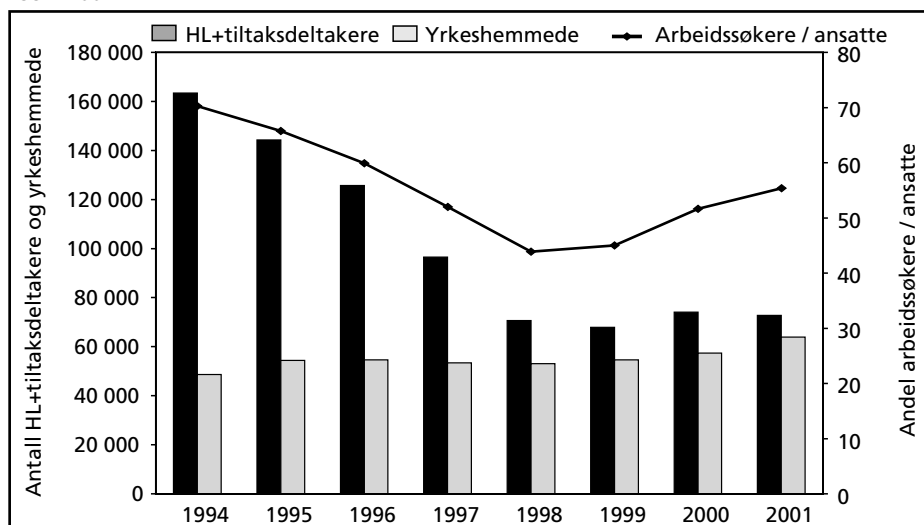
Bemanningssituasjonen i Aetat

Det har foregått en nedbemanning i Aetat de siste årene, samtidig som ressursene har dreid fra formidling over til kvalifisering. Sammensetningen av registrerte arbeidssøkere har også endret seg de siste årene. Antall personer på yrkesrettet attføring har økt relativt mye i forhold til andre arbeidssøkere. Personer under yrkesrettet attføring krever en langt tettere og bredere oppfølging enn andre arbeidssøkere, noe som betyr at det er langt mer ressurskrevende å gi bistand til dem enn til andre arbeidssøkere.

Figur 6.2 viser summen av helt ledige og tiltaksdeltakere, antall yrkeshemmede og antall arbeidssøkere per ansatt i Aetat. Ressurssituasjonen ved Aetat har endret seg mye over denne åtteårsperioden. I 1994 var det rundt 70 registrerte arbeidssøkere

per ansatt i Aetat.⁷ Denne andelen falt ut over 1990-tallet, og var i 1998 nede i 45. Siden 1998 har andelen økt og var i 2001 på 53. De siste fire årene har det blitt færre ansatte og flere arbeidssøkere. Men det er fremdeles langt igjen til forholdstallet i 1994. Resurssituasjonen ved Aetat kan imidlertid ikke alene forklares ved hjelp av antall arbeidssøkere per ansatt. Også sammensetningen av arbeidssøkere vil påvirke kapasiteten ved Aetat. Vi ser at andelen yrkeshemmede i 1994 var i underkant av en fjerdedel av antall ordinære arbeidssøkere. I 2001 var det omtrent like mange yrkeshemmede som ordinære arbeidssøkere. Yrkeshemmede arbeidssøkere krever langt mer bistand enn ordinære arbeidssøkere, hvilket betyr at det er langt mer resurskrevende å bistå yrkeshemmede enn ordinære arbeidssøkere.

Figur 6.2 Antall HL+tiltaksdeltakere, antall yrkeshemmede og andel arbeidssøkere per ansatt, 1994–2001



⁷ Ansatte på alle nivå i Aetat.

7 Dispensasjon fra sanksjonsregelverket – lokal arbeidssøker

Dagpengeregelverket åpner for å gi dispensasjon fra regelen om disponibilitet og mobilitet. I dette kapitlet vil vi se på hvilke vilkår som ifølge dagpengeregelverket må være til stede for å få dispensasjon fra kravet om mobilitet, i tillegg vil vi se på omfang av dispensasjoner over tid.

For at en dagpengemottaker skal få innvilget dispensasjon, det vil si bli godkjent som en lokal arbeidssøker, må ett av følgende vilkår være oppfylt:

- Redusert helse, fysisk eller psykisk
- Fylte 60 år
- Omsorg for små barn (under 1 år/gjelder bare én av foreldrene)
- Eneansvar for små barn (under 5. skoleår/opptil 18 år for barn med spesielle behov)
- Som i punktet over, når en av foreldrene har sitt daglige virke utenfor lokalmiljøet eller arbeider skift/turnus i lokalmiljø

Saksbehandlerne opplever reglene for å gi dispensasjon som klare og at gruppene er greie å identifisere. Det gis uttrykk for at mer rom for skjønn vil kunne føre til forskjellsbehandling og ulik praktisering av regelverket. Flere av vilkårene for dispensasjon er objektive og derved lette både å praktisere og dokumentere. De kravene som går på helse og arbeid som innebærer skift eller turnus, kan det være større usikkerhet knyttet til og derved større rom for skjønn. Når helsemessige årsaker ligger til grunn for søknaden om dispensasjon, kreves det som oftest legeerklæring. Dersom det er usikkerhet knyttet til for eksempel hvorvidt en av partene har arbeid utenfor lokalmiljøet eller arbeider turnus/skift, forlanges som oftest dokumentasjon fra arbeidsgiver.

I utgangspunktet ønsker svært mange av dagpengemottakerne å være lokale arbeidssøkere, men for å ha rett til dagpenger, må de være mobile. I søknadsskjemaet for dagpenger må det krysses av på at en er «villig til å ta ethvert arbeid hvor som helst i landet», dersom en ikke fyller kravet til dispensasjon. Ofte fylles skjemaet ut i samarbeid med saksbehandler, og arbeidssøkerne blir da forklart hva som ligger i mobilitetskravet og hvilke konsekvenser eventuell nekt kan få. Dersom dagpengemottakerne har fylt ut skjemaet alene, blir det ofte gjennomgått sammen med en dagpengesaksbehandler når det leveres Aetat. De som har fylt ut «feil», det vil si at

de ikke har krysset av for at de er mobile, får forklart hvilke mobilitetskrav det stilles for å motta dagpenger og konsekvenser ved eventuell nekt. Mange uttrykker motvilje mot å flytte, men de som ikke tilfredsstiller kravet om dispensasjon, krysser likevel av for at de er mobile. Det betyr ikke at motstanden mot mobilitet er borte, men snarere at de velger å ta stilling til eventuell mobilitet dersom de får et tilbud om jobb.

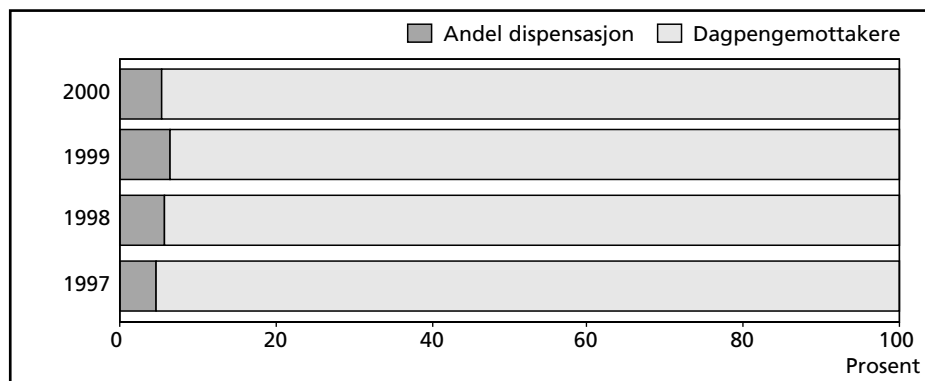
«Mange ønsker å være lokale arbeidssøkere, men de tar problemene når de eventuelt kommer.»

De aller fleste saksbehandlerne vi snakket med mente at dagpengemottakerne var godt informert om konsekvensene av mobilitetsnekt. De får informasjon om dette ved flere anledninger: på informasjonsmøter, i dagpengebrosjyrer, når de fyller ut søknadsskjemaet for dagpenger og når de blir tilvist en stilling per brev. Selv om dagpengemottakerne får informasjon om hvilke krav som stilles for at de skal motta dagpenger, kan det selvsagt være at noen ikke får med seg denne informasjonen. Saksbehandlerne mener en må kunne stille som krav til dagpengemottakerne at de setter seg inn i den informasjonen de får, og ikke minst til at de er klar over hva de skriver under på.

Figur 7.1 viser omfang på dagpengemottakere som har fått dispensasjon fra sanksjonsregelverket og fått status som lokale arbeidssøkere over perioden 1997 til 2000.

Andelen dagpengemottakere som har fått dispensasjon fra sanksjonsregelverket og som er registrert som lokale arbeidssøkere har holdt seg jevnt over perioden 1997–2000. I 1997 hadde rundt 4300 personer, eller fem prosent av dagpengemottakerne dispensasjon, i 2000 var det 3500 personer, det tilsvarer nærmere seks prosent. Over fireårsperioden har andelen ligget på mellom fem og syv prosent av alle dagpengemottakerne.

Figur 7.1 Dagpengemottakere som har fått dispensasjon fra sanksjonsregelverket i perioden 1997–2000*



* Tallene for dispensasjon er gjennomsnittlig beholdning i uke 39 for hvert år. Tallene for dagpengemottakere er gjennomsnittlig beholdning for hvert år.

8 Formidlingspraksis ved Aetat lokal

For å belyse hvordan Aetat lokal praktiserer sanksjonsregelverket, må vi ta utgangspunkt i deres formidlingspraksis. Eventuelle immobile dagpengemottakere vil oppdages i tilknytning til formidlingsarbeidet.

I dette kapitlet vil vi gi en framstilling av hvordan en formidling foregår og identifisere ulike beslutninger i tilknytning til praktisering av sanksjonsreglene som formidlingssaksbehandlerne står overfor. Til sist vil vi gå igjennom formidlingsprosessen trinn for trinn og danne oss et bilde av hvordan denne praktiseres ved Aetat.

Formidlingsprosessen og saksbehandlerne ulike beslutninger

Aetats formidlingspraksis er i dag hovedsakelig rettet mot direkte meldte stillinger. Vi tar derfor utgangspunkt i prosessen rundt tilvisning og formidling til direkte meldte stillinger.

En formidling i Aetat kan ha mange ulike forløp, og saksbehandlerne vil derfor bli stilt overfor mange beslutninger som vil ha ulike konsekvenser i forhold til håndheving av sanksjonsregelverket. På bakgrunn av informasjon vi har fått gjennom intervjuene av formidlingssaksbehandlere har vi forsøkt å systematisere ulike alternative formidlingsforløp, hvilke beslutninger formidlingssaksbehandlerne møter, samt hvilke konsekvenser de ulike beslutningene får for håndheving av sanksjonsregelverket, se figur 8.1 på neste side.

Rekrutteringsbistanden i Aetat er underlagt et kvalitetssikringssystem som er utviklet i samsvar med NS-EN-ISO 9001 standard. I kvalitetssikringssystemet er det laget rutiner for de ulike trinn i rekrutteringsprosessen. Det avtales med den enkelte arbeidsgiver hvilken service de ønsker for stillingen, tidspunkt for levering av tjenestene og oppfølging avklares. I rutinebeskrivelsene for søk av aktuelle kandidater til en stilling heter det:

«I samsvar med stillingsprofilen foretas søk etter arbeidssøkere. Søking etter aktuelle arbeidssøkere skal skje uavhengig av Aetat lokal sitt distrikt, fylkesgrenser og (om nødvendig) landegrenser.»

I henhold til rutinene skal det søkes uavhengig av Aetat lokals distrikt, men samtlige kontor vi snakket med søkte i utgangspunktet blant arbeidssøkere i sitt distrikt. Dersom de ikke fant noen lokale arbeidssøkere som tilfredsstilte stillingens krav, ble søket utvidet til nærkommunene. De fleste stillinger ble dekket med lokale arbeidssøkere. Videre heter det om kontakt mot arbeidssøker:

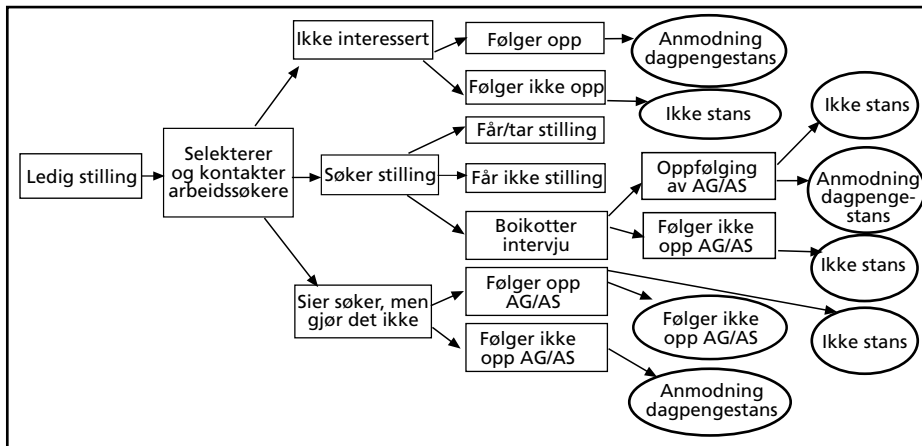
«Aktuelle arbeidssøkere kontaktes for å avklare om de er disponible og motiverte for oppdraget. (...) Dersom arbeidssøkeren ikke er disponibel og motivert for oppdraget, eller etter en nærmere vurdering ikke anses som aktuell for oppdraget, skal det foretas et nytt kandidatsøk, eventuelt reforhandle med arbeidsgiver om kvalifikasjonskrav.»

Aetats oppgave er med andre ord å tilvise arbeidssøkere som tilfredsstiller de krav stillinger har, som er motiverte og disponible for stillingen. Dersom arbeidssøkerne ikke er motiverte og disponible, skal det foretas nye kandidatsøk. Med andre ord, *umotiverte og udisponible personer skal ikke tilvises.*

Formidlingssaksbehandleren kan gå fram på ulike måter for å finne aktuelle kandidater til stillingen. De kan søke i Aetats registre over arbeidssøkere, Arena, for å finne noen som tilfredsstiller de krav stillingen har. Det er også vanlig å ha aktuelle formidlingskandidater «liggende på pulten». Det kan for eksempel være personer som nylig har vært innom Aetat, personer som ofte er inne og «maser» om jobb eller personer som tidligere er blitt formidlet til korttidsjobber. Med andre ord, aktive arbeidssøkere som har gitt sterkt uttrykk for at de ønsker seg en jobb.

Flere personer vil være aktuelle for tilvisning, og saksbehandler foretar derfor en seleksjon av hvem som skal kontaktes. Ved små kontor har saksbehandlerne bedre kjennskap til arbeidssøkerne enn ved store kontor, og de kan derfor i utvelgelsen av aktuelle kandidater til stillingen også ta hensyn til personlige egenskaper og interesse, i tillegg til kompetansebakgrunn. Men også ved større kontor har saksbehandlerne til en viss grad oversikt over en del arbeidssøkere. Det finnes forskjellige rutiner ved de ulike Aetat lokal som gir saksbehandlerne kunnskap om arbeidssøkerne. Ved et stort kontor vi intervjuet ble arbeidssøkere med samme yrkesbakgrunn (for eksempel kokker, ulike håndverkere, kontormedarbeidere osv) innkalt i grupper for avklaring. Gruppeavklaringen skjedde uavhengig av konkrete tilvisninger. På den måten fikk saksbehandlerne kjennskap til den enkeltes yrkesønsker, bakgrunn, motivasjon og interesse. Ved et annet kontor ble det regelmessig gjennomført jobbsøkerkurs for samtlige nyregistrerte arbeidssøkere. På disse kursene ble det lagt en enkel handlingsplan for jobbsøking for deltakerne, i tillegg skrev kursinstruktør kort ned hvordan arbeidssøkeren fungerte på kurset. Denne informasjonen fikk formidlingssaksbehandlerne. Flere kontor framhevd at korttidsformidling også førte til at formidlingssaksbehandlerne fikk god kjennskap til en del av arbeidssøkerne. Ved et annet kontor hadde formidlingssaksbehandlerne delt ansvaret for

Figur 8.1 Formidlingsprosessen – ulike beslutninger – ulik praktisering av sanksjonsregelverket*



* AG=arbeidsgivere – AS=arbeidssøkere

ulike yrkesgrupper seg imellom. Nyregistrerte arbeidssøkere med yrker som falt innenfor den enkeltes område var enten innom saksbehandlerne for å avklare jobb-ønsker eller de fikk tilsendt registreringsblankettene deres.

Vårt inntrykk er at det foregår en positiv seleksjon av hvem som kontaktes ved tilvisninger, sitatene fra formidlingssaksbehandlerne nedenfor gir et innblikk i det.

«Stillingene krever ofte ikke faglige kvalifikasjoner, da blir personlig egnethet og motivasjon viktig.»

«Vår jobb er å finne rett person til jobben, vi er profesjonelle innenfor rekruttering».

«Vi velger ut de beste arbeidssøkerne, de som er motivert til jobben, de arbeidssøkerne det er noe “negativt” med blir ikke plaget av oss.»

«Det er de som er positive og vil noe jeg konsentrerer meg om.»

«Vi kunne gjort mer for å sanksjonere. Vi ringer folk, men får ikke tak i dem – egentlig er de ikke interessert i jobb og er ikke tilgjengelig. Bruker ikke ressurser på utilgjengelige personer. Kunne skrevet notat til økonomiavdelingen, men vi har ikke fokus på å stoppe dagpengene på folk.».

Aktuelle kandidater kontaktes enten per telefon eller, dersom det er vanskelig å få tak i dem, per brev. De får informasjon om stillingen og interessen for stillingen avklares. Arbeidssøkere reagerer ulikt på en slik henvendelse fra Aetat, og Aetat reagerer ulikt på arbeidssøkernes atferd. Selv om KS-rutinene beskriver ulike trinn i formidlingsprosessen, er den virkeligheten formidlingssaksbehandlerne møter i

hverdagen langt mer kompleks enn det som fanges opp av rutinene. Også sanksjonsregelverket knyttet til formidling er tilsynelatende klart og entydig, men virkeligheten er ofte mer nyansert. Dette medfører at saksbehandlerne utøver skjønn i praktiseringen av både KS-rutinene og sanksjonsregelverket. Noen Aetat lokal har klare rutiner for håndtering av problematikken rundt formidling/sanksjonsregelverket, mens ved de fleste kontor er det mer opp til den enkelte saksbehandler å utøve skjønn.

Aetats oppfølging av arbeidssøkere i tilknytning til tilvisninger – generelt bilde

Oppfølging av arbeidssøkere i tilknytning til tilvisning er helt sentralt i forbindelse med håndheving av sanksjonsregelverket. Vi har sett i figur 8.1 at en tilvisning/formidling kan ha svært mange ulike forløp, avhengig av hvordan dagpengemottakerne og formidlingssaksbehandlerne reagerer og handler. Før vi går mer i detalj på de enkelte handlingsforløp, vil vi gi et generelt bilde av hvordan de ulike Aetat følger opp dagpengemottakerne i tilknytning til tilvisninger. Det er svært stor variasjon i oppfølgingen både mellom de forskjellige Aetat og mellom saksbehandlerne innenfor det enkelte Aetat.

Grovt sett kan vi dele de ulike Aetats strategier inn i tre:

i) Systematisk oppfølging av dagpengemottakerne – bortfall av dagpenger ved nekt

To kontor kommer inn under denne kategorien. Det ene er et lite kontor i distriktet, og det andre et mellomstort kontor i forstaden til en storby.

Ved distriktskontoret var det en tett og systematisk oppfølging av alle som ble tilvist. Arbeidsgiver ble systematisk kontaktet og ga informasjon om søkerne. Hadde alle søkt, hvorfor fikk ikke noen jobben? Dersom det kom fram forhold som tilsa at dagpengemottaker ikke var villig til å ta jobben, ble dette dokumentert og anmodning av stans av dagpenger ble skrevet ut. Saksbehandlerne hadde god kontakt og kjennskap til arbeidsgiverne og fikk som oftest denne informasjonen. Ved dette kontoret var det kjent blant arbeidssøkerne at Aetat var «streng» og at de måtte ta det arbeidet de ble tilvist, ellers mistet de dagpengene. Formidling står sterkt i sentrum ved dette kontoret.

«Vi har en streng praktisering av regelverket. Er de ikke interessert i stillingen uten noen god grunn, får de stopp av dagpengene.»

Ved det mellomstore kontoret kunne saksbehandler bare snakke for hvordan *hun* praktiserte regelverket, ikke for hvordan de andre ved kontoret praktiserte det. Vi

har valgt å klassifisere dette kontoret under systematisk oppfølging, men sannsynligvis er det variasjoner også innenfor dette kontoret.

Saksbehandleren vi intervjuet kontaktet arbeidsgiver systematisk og fikk informasjon også om de tilviste som ikke fikk jobben. Hadde alle tilviste søkt på jobben, og var det spesielle årsaker til at noen ikke fikk jobben? Dersom saksbehandleren var i tvil om dagpengemottakerne hadde forsøkt å boikotte intervjuet/møte med arbeidsgiver, skrev hun et notat om saken. Personen ble fulgt opp og tilvist til en ny jobb ved første anledning. Gjentok det samme seg, ble det avstenging av dagpengene.

«Jeg følger de opp (de hun har skrevet notat om) grundig. Så snart det dukker opp noe, får de et nytt tilbud.»

ii) Praktiserer ikke sanksjonsregelverket

To kontor kommer inn under denne kategorien: begge mellomstore bynære kontor. Ved det ene kontoret ble det ikke stilt krav til dagpengemottakere om at de måtte ta de stillinger de ble tilvist. Det var helt frivillig å søke på stillingene, og nekt førte ikke til noen konsekvenser i forhold til dagpengene. Saksbehandlerne prøvde imidlertid å merke seg de personene som viste liten interesse for stillingene, og i den grad kapasiteten strakk til, ble disse personene innkalt og tilbudt tiltaksplass i ettertid. På den måten fikk de testet ut om de var reelle arbeidssøkere. De hadde imidlertid ikke kapasitet til systematisk å innkalle samtlige. Årsaken til at de ikke ønsket å bruke sanksjonsregelverket, var for å unngå problemene som vil følge med å sende umotiverte arbeidssøkere til arbeidsgiver.

«Er de ikke interessert i stillingen får de ingen sanksjoner der og da. Vi truer ingen til å søke, vi vil at arbeidsgiver skal få motiverte kandidater. Hvis ikke bruker ikke arbeidsgiver Aetat mer.»

Ved det andre kontoret ble det poengtert at de ikke lenger jobbet med formidling og at derfor ble ikke sanksjonsregelverket fulgt opp. De tolket de sentrale signalene slik at nå skal de ordinære arbeidssøkerne klare seg selv. Det var disse personene som tidligere ble formidlet til direkte meldte stillinger. Langtidsledige og yrkeshemmede var det vanskelig å få formidlet til de direkte meldte stillingene. De fikk inn svært få stillinger, og ofte ønsket arbeidsgiver bare at stillingen skulle registreres på aetat.no. Arbeidsgiverne ville ha aktive søkere som selv tok initiativ for å kontakte dem. Kontoret arrangerte kurs for ulike grupper arbeidssøkere for å bistå dem i å komme i jobb (søkejobbkurs, praksisplass for ulike grupper, personer med sosiale problemer, langtidsledige, eldre osv.).

«Ifølge Programnotatet skal de ordinære arbeidssøkerne klare seg selv. Det var de ordinære vi formidlet før. Vi følger ikke opp sanksjonsregelverket nå.»

iii) Ikke systematisk oppfølging – tilfeldig hvem som får midlertidig stans av dagpengene

Ved de resterende ni kontorene ble dagpengemottakerne i varierende grad fulgt opp i forbindelse med tilvisninger. Den viktigste årsaken til at de ikke hadde en systematisk oppfølging, var at de ikke hadde kapasitet til det. Det ble også framhevet ved de fleste kontor at de konsentrerte seg om formidling, og ikke om sanksjonsregelverket. Systematikken i oppfølgingen varierte også for disse kontorene. Ved noen kontor varierte oppfølgingen av en tilvist fra saksbehandler til saksbehandler og fra sak til sak. Ved andre kontor hadde de systematikk i oppfølgingen, men det var vanskelig å få dokumentert eventuell motvilje for stillingen av arbeidsgiver. Alle kjente til regelverket, men det virket ikke som om sanksjonsregelverket ble lagt særlig vekt på ved disse kontorene. Flere av saksbehandlerne påpekte at det ikke var noe problem for de «smarteste» å unngå å få jobben uten å få avstenging. Noen saksbehandlere mente regelverket var vanskelig å håndheve fordi det er så mye «synsing» i tilknytning til tilvisninger, og at det derfor ble subjektivt.

De fleste av formidlingssaksbehandlerne vi intervjuet poengterte at de bare kunne snakke for hvordan de selv praktiserte sanksjonsregelverket, men ikke hvordan det ble praktisert av de andre formidlingssaksbehandlere ved kontoret. Dette gir en sterk indikasjon på varierende praksis innad i kontorene, noe som også ble bekreftet gjennom intervjuene.

«At ikke flere blir stoppet på grunn av manglende vilje til å ta ethvert arbeid, er ganske enkelt det at det er vanskelig å dokumentere, og vi har rett og slett ikke ressurser til å gjøre dette i de fleste tilfellene.»

«Noen saksbehandlere er flinkere til å sette grenser og stille krav enn andre. Det er svært personavhengig.»

«Vi har ikke tid til å følge opp all verdens uvillige folk, hovedmålet er formidling. Vi driver oppdragsorientert formidling.»

«En kan unngå å følge opp tilvisninger hvor en antar det ligger en nekt bak, fordi det er ubehagelig, tidkrevende og skaper mye uro.»

«Regelverket må være strengt, men det åpner for skjønn. Det er ingen retningslinjer verken internt på kontoret eller i Aetat for å bruke skjønn. Det er avhengig av den enkelte saksbehandler og blir en personlig avgjørelse. Dagshumor er inne i bildet her.»

«De som har laget KS-rutinene og Programnotatet lever i en annen verden enn vår. Vi har kapasitetsproblemer – folk står i kø for å få hjelp til å komme i jobb.»

Praktisering av sanksjonsregelverket i formidlingsprosessens ulike ledd

Dette var et generelt bilde av Aetats oppfølging av dagpengemottakere i forbindelse med tilvisning/formidling. Som figur 8.1 viser kan det være stor variasjon i forløpet til en formidling. Både dagpengemottakerne og saksbehandlerne handler forskjellig. Vi vil nedenfor gå igjennom de ulike ledd i formidlingsprosessen og se på ulike måter arbeidssøkere kan reagere på en formidlingshenvendelse fra Aetat, og hvordan formidlingssaksbehandlerne responderer på dette. Det er ikke mulig på bakgrunn av intervjuene å kvantifisere omfanget av de ulike trinnene i formidlingsprosessen. Dette fordi det er for store variasjoner og ikke noen systematikk i hvordan de ulike saksbehandlerne handler. Vi har forsøkt å lage ulike typologier, hvor vi ser på arbeidssøkernes vanligste atferdsmønstre og hvordan Aetat responderer på disse.

i) Arbeidssøker: positiv til henvendelse

De personene som tilvises til stillinger er, som vi har sett, en selektert gruppe arbeidssøkere. Det er ikke tilfeldig hvem som kontaktes, ofte er det personer saksbehandlerne har en viss kjennskap til og som de forventer vil være positive til en henvendelse. De fleste blir også tilvist til stillinger de har som sine yrkesønsker. De fleste arbeidssøkere er fornøyd med å bli kontaktet og søker stillingen/er positive til å bli kontaktet av arbeidsgiver. Her foregår det en normal rekruttering. Arbeidsgiver kontakter de personer de er interessert i og ansetter den de mener er best kvalifisert for stillingen. De andre nådde ikke opp i konkurransen.

Aetats praksis: Ingenting å følge opp, da dette er et normalt rekrutteringsforløp.

ii) Arbeidssøker: negativ til henvendelse

Noen arbeidssøkere sier klart fra at de av ulike årsaker ikke ønsker stillingen. Ved flere av de kontorene vi intervjuet kom det også fram at det ikke var uvanlig at dagpengemottakere kom med legeerklæring/sykemelding på at de av helsemessige årsaker (ofte nakke- og ryggproblematikk i forbindelse med jobber innen renhold, helse, industri, lager, butikk) ikke kunne ta enkelte jobber de ble tilvist til. Saksbehandlerne måtte bare forholde seg til dette. De reagerte på at dagpengemottakerne ikke hadde levert legeerklæring på dette når de registrerte seg, men først gjorde det når de ble tilvist til jobben.

Aetats praksis: Dette skjer ikke så ofte og kommer nok av at det foregår en sterk positiv selektering av de som kontaktes, i tillegg til at de fleste dagpengemottakere er klar over at nekt medfører at de mister dagpengene. Det er ingen entydig måte å reagere på ved en slik situasjon ved samtlige Aetat. Det varierer fra de kontor som bevisst har valgt ikke å bruke sanksjonsregelverket i forbindelse med tilvisning, til

kontor eller snarere saksbehandlere som straks skriver en anmodning om stans av dagpenger. Vårt inntrykk er at når situasjonen er så klar som her, at personen uten noen god grunn nekter å søke på stillingen, så følges det i de fleste tilfeller opp med en anmodning om stans av dagpenger. Men det er også kontor som sier at de generelt heller ikke har kapasitet til denne oppfølgingen.

«Ikke motiverte søkere er meg bekjent aldri blitt tilvist når vi har vært klar over at så var tilfellet. Vi har i de tilfellene som regel endret jobbønsket. Samtidig har vi drevet en omfattende innkallingsvirksomhet for akkurat å sortere ut 'the bad apples'.»

iii) Arbeidssøkere: først negativ til henvendelse, men «ombestemmer» seg

I de fleste av tilfellene hvor dagpengemottakerne viser liten interesse for stillingen, er imidlertid bildet mer komplekst enn tilfellet ovenfor. Det hender ofte i forbindelse med tilvisning at en eller flere av arbeidssøkerne ikke er interessert i stillingen. Noen gir i utgangspunktet uttrykk for at denne stillingen ønsker de ikke å søke på. Når de så blir konfrontert med at det vil medføre midlertidig bortfall av dagpengene, «ombestemmer» de fleste seg og er interessert likevel.

Aetats reaksjon: Mange formidlingssaksbehandlere kvier seg for å tilvise umotiverte personer til arbeidsgiver, fordi de vet at de ikke er interessert i stillingen. Ifølge KS-rutinene skal disse heller ikke tilvises. Aetats avtale med arbeidsgiver er å oversende motiverte og disponible personer. De vet at personer som ikke er interessert vil gjøre en dårlig jobb, og at de skaffer arbeidsgiver mye merarbeid. Samtidig risikerer Aetat at arbeidsgiver ikke vil kontakte dem neste gang de har et rekrutteringsbehov. På den andre siden tilsier sanksjonsregelverket at nekt skal medføre midlertidig bortfall av dagpenger. Her ligger et stort dilemma for formidlingssaksbehandlerne og en potensiell konflikt mellom å følge KS-rutinene og/eller å følge sanksjonsregelverket. Hvordan dette dilemmaet håndteres av formidlingssaksbehandlerne, varierer fra kontor til kontor, fra saksbehandler til saksbehandler og fra sak til sak.

«Dersom vi sender folk vi vet ikke er interessert i jobben, dummer vi oss ut overfor arbeidsgiver når vi sier folk er avklart til jobben. Siler ut de en vet er interessert og godt egnet.»

«Vi kan ikke si til arbeidsgiver at dersom denne personen ikke søker stillingen vil hun få avstenging av dagpenger – derfor sender vi henne til dere selv om hun ikke er interessert i stillingen.»

«Jeg har aldri hatt som mål å stenge dagpengene, målet er å formidle de beste folkene.»

«Vi skal ikke bruke formidling som virkemiddel for å ta penger fra folk.»

De vanligste reaksjonsformene hos saksbehandlerne på denne atferden kan grovt sett deles i tre:

- Arbeidssøker tilvises ikke – notat i tilfelle gjentakelse

Dette var den vanligste reaksjonsformen. Det var imidlertid ikke helt systematisk at det ble skrevet notat om hendelsen. De «flinkeste» saksbehandlerne skrev notat om dette som de arkiverte i saksmappen til personen. Ved gjentakelse ble det fulgt opp. Mange oppga at de ikke hadde kapasitet til å følge opp de som ikke var interessert i jobben, og at de la vekt på å formidle «mennesker til jobben og jobb til menneskene», ikke på å ta fra folk dagpengene.

«Vi kan produsere så mange stanser som mulig, men det ville tatt fokus bort fra formidlingsarbeidet.»

- Arbeidssøker tilvises ikke – ingen tvang – følger opp med tiltak eller annen tilvisning

To (bynære) kontor vi intervjuet hadde en svært bevisst holdning til at ingen skal tvinges til å søke en jobb, de personene de tilviser skal være interessert i jobben. De har ikke hatt problemer med å dekke oppdragene og ser derfor ingen hensikt i å oversende umotiverte personer til arbeidsgiver, når de kan gjøre en god jobb og sende motiverte personer. De som ikke er interessert i jobben får heller ingen sanksjoner på bakgrunn av dette.

Ved det ene kontoret merket saksbehandlerne seg hvem som ikke var interessert i jobben og forsøkte å innkalle dem for eventuell tiltaksdeltakelse i ettertid. Imidlertid hadde de ikke kapasitet til å gjøre dette systematisk. Blant de arbeidssøkerne som ble innkalt, var det ikke uvanlig at bortimot halvparten ikke møtte opp. Dette medførte midlertidig bortfall av dagpengene.

Ved det andre kontoret ble heller ikke arbeidssøkere som ikke viste interesse for stillingen tilvist. Der ble det konsekvent skrevet notat om liten interesse, og saken kom i en oppfølgingsperm. Disse ble fulgt opp med nye tilvisninger når det dukket noe opp. Var reaksjonen den samme ved neste tilvisning, ble det sendt en anmodning om midlertidig stans av dagpenger.

- Arbeidssøker tilvises – følges opp – konsekvent bortfall av dagpenger

Ett kontor syntes å ha en *helt systematisk oppfølging* av tilvisningene, og manglende interesse for stillingen medførte bortfall av dagpenger. De som hadde ytelser og som viste liten interesse for stillingen ble orientert om at dersom de ikke var villige til å ta jobben, ville de miste ytelsene. Saksbehandlerne fulgte opp arbeidsgiver og fikk informasjon om alle de tilviste personene.

iv) Arbeidssøker: positiv overfor Aetat – negativ overfor arbeidsgiver

Det er heller ikke uvanlig at noen arbeidssøkere overfor Aetat gir uttrykk for at de er interessert i stillingen, men i møte med arbeidsgiver uttrykker de liten interesse for stillingen og oppfører seg slik at de ikke får tilbud om den.

«De er positive når vi snakker med dem, men når arbeidsgiver kontakter dem har pipa fått en annen låt, da er det plutselig mange skjær i sjøen og det ender med at arbeidsgiver ikke lenger er interessert i dem og de får ikke jobben.»

I kvalitetssikringsrutinene kapittel 4.6.3 Avklaring, formidling og oppdatering, står det følgende om dette:

«(...) Resultatet av de øvrige tilvisningene (ikke tilsatte arbeidssøkere) registreres også i skjermbildet 'Rekrutteringsliste'. Vurdering av konsekvensene for dagpengerettigheter foretas av saksbehandler for dagpenger med bakgrunn i dokumentasjon fra saksbehandler som har foretatt oppfølging av tilvisningen. Tilbakemelding fra arbeidsgiver om arbeidssøkere som avslår arbeidstilbudet eller ikke har møtt til avtale, skal dokumenteres i PB 1914 (midlertidig avstenging av dagpenger) i form av notater fra samtale med arbeidsgiver.»

Også her varierer Aetats praksis, og bildet er mer komplekst enn det kvalitetssikringsrutinene omfatter. Aetat følger opp oppdragene ved at arbeidsgiver kontaktes en gitt dato etter tilvisningen og får tilbakemelding på hvordan det gikk: ble stillingen besatt, er arbeidsgiver fornøyd med den bistanden de har fått? For de aller fleste saksbehandlere er utgangspunktet for oppfølgingen av arbeidsgiver å få informasjon om oppdraget er dekket til dennes tilfredshet. Det fokuseres derfor i liten grad på de andre tilviste som av en eller annen grunn ikke fikk jobben, om det var fordi de ikke var interessert eller ikke kontaktet arbeidsgiver.

Bildet er mer komplekst enn at arbeidssøker ikke takket ja til tilbudet eller ikke møtte til intervju. Noen arbeidssøkere framstiller seg selv i et så negativt lys i møte med arbeidsgiver, at de ikke får tilbud om jobben. For å avdekke eventuell boikott i møte med arbeidsgiver må arbeidsgiver spørres om hvorfor noen kandidater ikke fikk stillingen. En del av saksbehandlerne kvier seg for å involvere arbeidsgivere i en slik bevisføring, og en del arbeidsgivere ønsker ikke å si noen om årsaken til at noen ikke fikk tilbud om stillingen. Arbeidsgivere kan føle at de blir stilt ansvarlig både juridisk og moralsk, for at noen mister dagpengene.

«Vi blir kjefet huden full (av arbeidsgivere), de opplever oss som frekke som ringer og spør om hvorfor noen ikke fikk stillingen.»

«Det er vanskelig å bevise (at dagpengemottaker boikottet intervjuet), det kan jo være arbeidsgiveren. Det kan være rimelig tvil og ikke holdbar dokumentasjon for å ta fra vedkommende dagpengene. Dersom det samme skjer andre gang, blir vedkommende kalt inn for å forklare seg.»

«Uttalelse fra arbeidsgiver kan vanskelig bevise at de ikke var villige til å ta den jobben. Det blir sagt så mye rart (i en intervjusammenheng) også av de som vil ha jobben.»

De mest vanlige reaksjonsformene på dette er:

- Følger ikke opp – ikke stans av dagpengene

Det vanligste i dette tilfellet synes å være å ikke følge opp saken. Formålet med henvendelse til arbeidsgiver er å forsikre seg om at arbeidsgiverne fikk den service de hadde bestilt, og det fokuseres derfor på om stillingen er besatt. Det spørres sjeldent om hva som er årsaken til at noen ikke fikk stillingen. Årsaken til dette er todelte; kapasiteten strekker ikke til og saksbehandlerne ønsker ikke involvere arbeidsgiver i denne problematikken, det ligger utenfor avtalen de har med arbeidsgiver.

«Vi har ikke tid til etterarbeidet med de som ikke får tilbud.»

«De smarteste klarer uten problemer å unngå avstenging. Regelverket er vanskelig å håndheve – det er for mye synsing og da blir det sabla subjektivt.»

«Det holder ikke i en rettssak å si jeg syns du virker lite interessert».

«Det er viktig å bruke skjønn og hodet. Det er ikke noe problem å stoppe dagpengene, men vi skal ikke straffe på død og liv. Ingen blir presset inn i jobb.»

- Følger opp – stans av dagpengene ved nekt

Tre kontor følger systematisk opp også de som ikke fikk jobben. I oppfølgingen av arbeidsgiver spør de også om de som ikke fikk stillingen. Søkte de på stillingen, var de interessert i den? Saksbehandlerne mener det kan være vanskelig å dokumentere noe slikt, og en vanlig praksis er derfor å skrive et internt notat om personen, og dersom det samme gjentar seg flere ganger, følges det opp og kan eventuelt resultere i midlertidig bortfall av dagpenger.

Ved et stort bykontor fortalte formidlingssaksbehandleren følgende historie:

I forbindelse med oppfølging av tilviste arbeidssøkere kom det fram at en kvinne hadde sagt til mange arbeidsgivere at hun var gravid. Hun fikk derfor ikke jobbene hun var tilvist til. Dette hadde skjedd over en periode, men kvinnen fikk aldri det barnet hun til stadighet var gravid med. Sannheten var at kvinnen ikke hadde vært gravid, men brukt det i møte med arbeidsgivere for ikke å få jobben. Etter at saksbehandler gjentatte ganger over tid hadde fått informasjon fra ulike arbeidsgivere om at denne kvinnen ikke hadde fått jobbene fordi hun var gravid, ble hun til slutt konfrontert med dette og mistet dagpengene.

Oppsummering

- Det overordnede bildet er at oppfølging i tilknytning til tilvisninger i liten grad er *systematisk* ved Aetat lokal i dag, og derved er det også liten systematikk i praktisering av sanksjonsregelverket.
- To kontor har systematisk oppfølging av tilviste, og nekt/liten interesse medfører bortfall av dagpenger.
- To kontor praktiserer ikke sanksjonsregelverket i forbindelse med tilvisning.
- Ved de resterende kontorene er det varierende praksis av oppfølging av tilviste og implementering av sanksjonsregelverket.
- De fleste Aetat betjener de direkte meldte stillingene med kvalifiserte og motiverte arbeidssøkere, og har ikke kapasitet til å følge opp alle umotiverte arbeidssøkere.
- Det er to viktige årsaker til manglende oppfølging av tilviste og implementering av sanksjonsregelverket:
 - Kapasitetsproblemer
 - Konflikt mellom KS-rutinene og sanksjonsregelverket.

9 Geografisk mobilitet

Før vi ser på omfang og kjennetegn ved formidlingsaktiviteten ved Aetat, vil vi definere to sentrale begrep i denne sammenheng: *tilvisning* og *formidling*. Når en arbeidssøker blir bedt av Aetat om å søke på en stilling, blir det registrert som en tilvisning i Aetats registre. Vanligvis blir flere personer tilvist til samme stilling, dette for at arbeidsgiver skal ha flere kandidater å velge mellom. Dersom en av de tilviste kandidatene blir ansatt i stillingen, kalles dette en formidling. Det blir da registrert som en formidling i Aetats registre.

Vi vil i dette kapitlet belyse omfang på og kjennetegn ved arbeidssøkere og stillinger som tilvises og formidles over fylkesgrensene. Er omfanget forskjellig fra fylke til fylke? Hvilke fylker tilvises og formidles det til? I hvilken grad får de som tilvises jobben? Vi vil også se på kjennetegn ved de som tilvises og formidles. Blir enkelte grupper blant arbeidssøkerne i større grad enn andre tilvist og formidlet over fylkesgrensene?

Omfang på tilvisninger og formidlinger over fylkesgrensene

For å belyse tilvisnings- og formidlingsaktiviteten over fylkesgrensene, har vi sett på tall for perioden desember 2000 til og med mars 2001. I denne perioden var det turbulente forhold knyttet til formidlingsarbeidet ved Aetat, og formidlingsaktiviteten var derfor lavere enn den hadde vært kort tid tidligere, se kapittel 6.

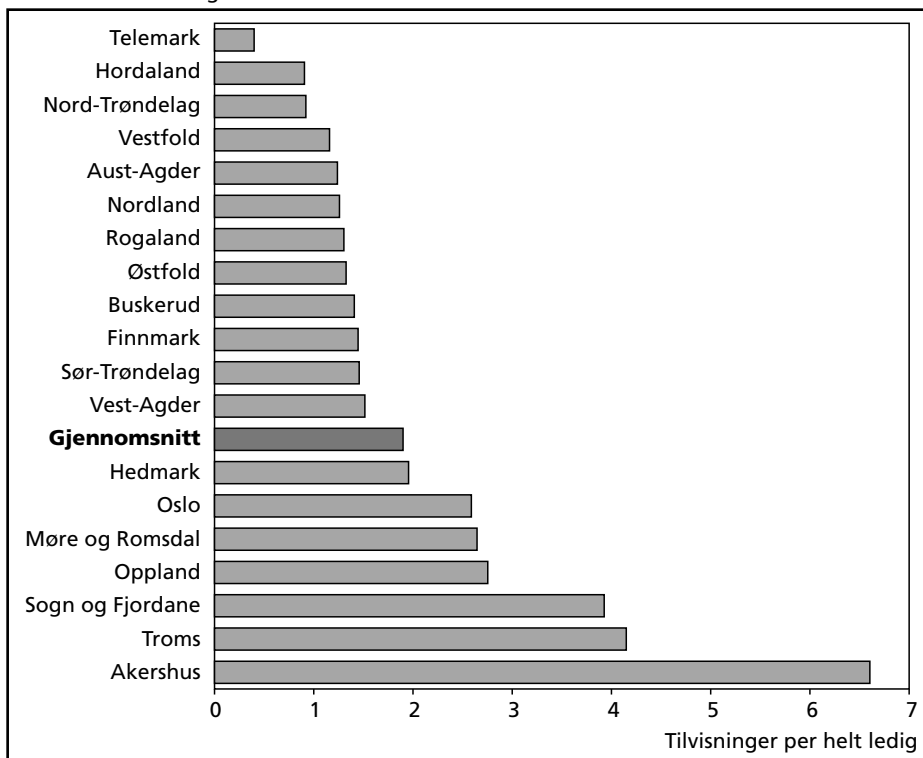
I forbindelse med utvalgstrekking til intervjuing av dagpengemottakere som hadde vært geografisk mobile, så vi at svært mange av de som er registrert som formidlet over fylkesgrensene, i realiteten var blitt formidlet til jobb i nabokommunen, og hadde ikke flyttet. Det var også mange som hadde blitt formidlet til jobber offshore, og heller ikke i de tilfellene var det snakk om geografisk mobilitet og flytting. Dette betyr at omfanget på tallene over geografisk mobilitet, som vi skal se nærmere på i dette kapitlet, er betydelig overvurdert i forhold til hvor mange som faktisk har vært geografisk mobile.

I figur 9.1 ser vi andel tilviste per helt ledige fordelt på fylke for firemånedersperioden desember 2000 til og med mars 2001. Vi har ikke tatt med tilvisninger og formidlinger mellom Oslo og Akershus (begge veier). Årsaken til det er at fylkene i stor grad må ses på som det samme lokale arbeidsmarked. Formidlinger mellom disse to fylkene medfører sjelden flytting. Det samme vil også gjelde for mange av de andre fylkene, men det er ikke mulig å ta hensyn til dette i disse analysene. Årsaken til at vi har tatt ut tallene for Oslo-Akershus, er at her er omfanget svært stort.

Tilvisningsaktiviteten over fylkesgrensene sett i forhold til antall ledige, er størst i Akershus, Troms og Sogn og Fjordane, med mellom 4–7 prosent av alle helt ledige. Den laveste aktiviteten har Telemark, Hordaland og Nord-Trøndelag, med under én prosent av alle helt ledige.

Omfanget på formidlinger over fylkesgrensene er svært lavt for alle fylkene, se figur 9.2. I gjennomsnitt var det for denne firemånedersperioden fem formidlinger per fylke. Det betyr under én formidling i gjennomsnitt per Aetat lokal.

Figur 9.1 Andelen tilvisninger per helt ledig* over fylkesgrensene for firemånedersperioden desember 2000 til og med mars 2001

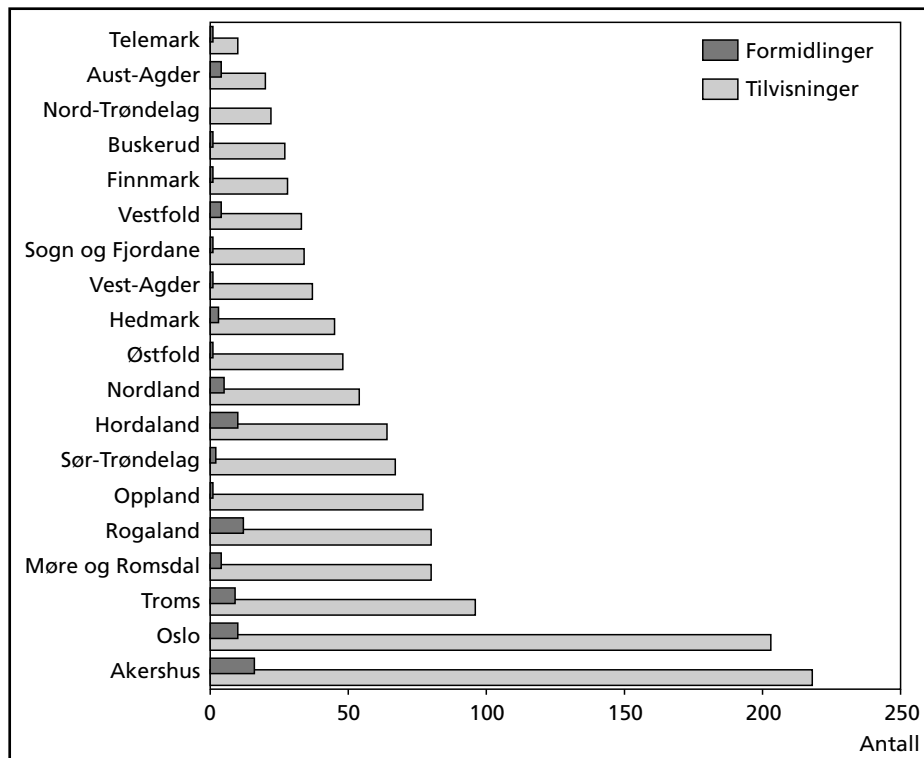


* Forholdstaller viser antall tilviste over denne firemånedersperioden sett i forhold til gjennomsnittlig antall helt ledige i fylket for 2000. Det er med andre ord ikke samme tall som er over og under brøken, og det absolutte nivået er derfor ikke det interessante. Det vi er interessert i med denne figuren er å kunne sammenligne nivået mellom fylkene.

Formidlingstallene viser kun de tilfeller som ender med at en tilvist arbeidssøker blir ansatt i stillingen. Omfanget på tilvisninger over fylkesgrensene gir et riktigere bilde av formidlingsaktiviteten over fylkesgrensene. Dette av to grunner. For det første fordi de tilviste personene til en viss grad selv kan påvirke hvorvidt de blir tilsatt i stillingen. Dersom de ikke ønsker stillingen, kan de enten la være å søke eller de kan framstille seg selv i et så dårlig lys at arbeidsgiver ikke ønsker dem i stillingen. For det andre kan det være at de tilviste kandidatene konkurrerer med andre arbeidssøkere om stillingen, og at de ikke nådde til topps i konkurransen. Det betyr at selv om formidlingstallene er lave, kan likevel Aetat lokal ha tilvist mange arbeidssøkere til stillinger over fylkesgrensene.

Mens det i den firemånedersperioden vi har tall fra ble formidlet fem arbeidssøkere i gjennomsnitt per fylke over fylkesgrensene, ble det i samme periode tilvist i gjennomsnitt 100 personer. Hundre tilvisninger og fem formidlinger i gjennomsnitt per fylke betyr at det per formidling var atten tilvisninger, eller sagt på en annen måte, fem prosent av tilvisningene endte i en formidling. Det betyr imidlertid ikke at kun fem prosent av stillingene det tilvises til ender i en formidling. Det er vanlig

Figur 9.2 Antall tilvisninger og formidlinger over fylkesgrensene over firemånedersperioden desember 2000–mars 2001

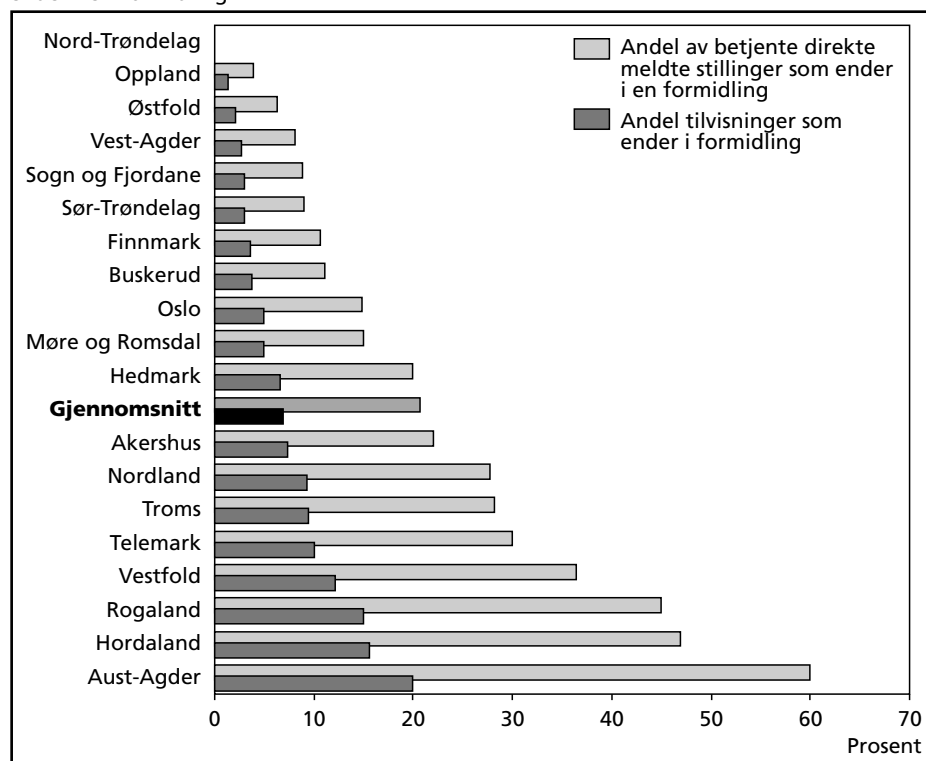


å tilvise flere personer til hver stilling. Dersom en antar at det i gjennomsnitt tilvises tre personer til hver stilling, betyr det at i gjennomsnitt *femten prosent av alle stillinger det formidles til over fylkesgrensene ender med at en tilvist arbeidssøker får stillingen*. Heller ikke dette kan sies å være høye tall.

I figur 9.3 ser vi andel tilvisninger over fylkesgrensene som ender med at en tilvist person får jobben og andel av direkte meldte stillinger som ender i formidling. Aust-Agder skiller seg fra de andre fylkene ved at 60 prosent av alle direkte meldte stillingene ender med at en av de tilviste personene får stillingen. Også Hordaland, Rogaland og Vestfold har relativt stor andel formidlinger. I den andre enden av skalaen har vi Nord-Trøndelag, hvor ingen av stillingene det tilvises til over fylkesgrensene blir besatt av tilviste personer. Også i Oppland, Østfold, Vest-Agder, Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag blir en relativt lav andel av de direkte meldte stillingene besatt av tilviste personer.

Vi vil se litt nærmere på hvilke fylker det tilvises og formidles til og fra. Tilvises det over store geografiske avstander, eller mellom nabofylker? Er det noe «veier» som

Figur 9.3 Andel tilvisninger og betjente direkte meldte stillinger over fylkesgrensene som ender i en formidling



* Vi antar at det tilvises i gjennomsnitt tre personer per stilling. Andelen av betjente direkte meldte stillinger som ender i en formidling framkommer på følgende måte: formidlinger / (tilvisninger/3).

synes å være mer vellykkede enn andre, i den forstand at tilvisninger ender med formidlinger? Tabell 9.1 i vedlegget viser mellom hvilke fylker tilvisningene og formidlingene går.

Et oversiktsblikk på tabellen viser at hovedparten av fylkesformidlingene foregår mellom nabofylker.⁸ Syttifem prosent av alle tilvisninger over fylkesgrensene i Oslo går til Akershus. Svært mange av kommunene i Oslo og Akershus har ett lokalt arbeidsmarked, det betyr at tilvisninger mellom kommunene ikke medfører geografisk mobilitet.⁹ Selv om dette er tilvisninger over fylkesgrensene, er det ikke snakk om geografisk mobilitet. Bortimot halvparten av tilvisningene fra Østfold går til nabofylket Akershus, motsatt vei er andelen nærmere 40 prosent. Heller ikke mellom Østfold og Akershus vil det alltid være nødvendig å flytte. Førti prosent av tilvisningene fra Rogaland går til Hordaland, motsatt vei er andelen 25 prosent. I overkant av 40 prosent av tilvisningene fra Nordland går til Troms, mens bortimot 80 prosent av tilvisningene fra Troms går enten til Nordland eller Finnmark.

Hvilke veier synes å være mest vellykket i form av høy andel tilvisning som ender med formidling? Som vi har sett, er den generelle formidlingsandelen svært lav. Den høyeste formidlingsandelen har vi fra Rogaland til Hordaland, hvor 30 prosent av alle tilvisningene ender med en formidling. Antar vi igjen at det tilvises tre personer per stilling, betyr det at alle tilviste stillinger fra Rogaland til Hordaland endte med at en av de tilviste fikk stillingen. Motsatt vei er denne andelen litt over halvparten. Det er en del andre veier hvor også en stor andel av tilvisningene ender med formidlinger, men her er antallet så lite at dette kan være tilfeldig. Motsatt er det for tilvisninger mellom Oslo og Akershus, her ender kun tre prosent av de nærmere 600 tilvisningene med formidling. Antar vi at det tilvises tre arbeidssøkere til hver stilling, blir andelen fremdeles svært lav, i underkant av ti prosent.

Tallenes tale er ganske klare: kun en liten andel av tilvisningene over fylkesgrensene ender med at en tilvist arbeidssøker får jobben. Tallene sier imidlertid ikke noe om hvorfor denne andelen er så lav, og det kan være flere årsaker til det. Det kan bety at de arbeidssøkere som blir tilvist til stillinger over fylkesgrensene ikke når opp i konkurransen med andre søkere, det kan bety at de tilviste arbeidssøkerne ikke er interessert i stillingen og derfor boikotter møtet med arbeidsgiver, eventuelt at de ikke engang søker på stillingen. Dette vil vi komme tilbake til senere i kapitlet.

⁸ De største tilvisningstallene er markert med tykk skrift. Vi ser at det er opphopning av tall med tykk skrift i det øverste venstre hjørne, i det nederste høyre hjørne, samt på midten. Det betyr at det tilvises mest til nabofylkene.

⁹ For eksempel fra Ski, Vestby, Ås og Drøbak til Oslo, eller fra Sandvika til Asker. Reisetid fra bosted til jobbsted vil da være på mellom 20 minutter og 40 minutter, noe som i Osloregionen er alminnelig reisetid til jobb.

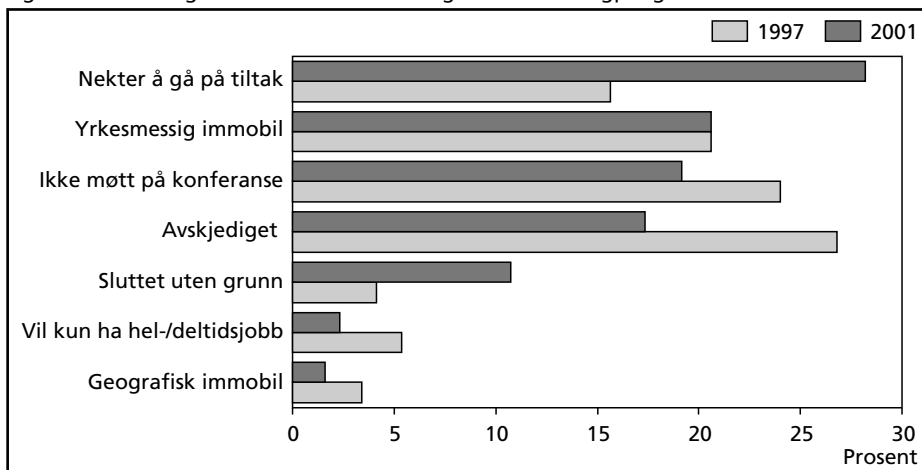
Omfang på midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet

Før vi ser på omfang av midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet, vil vi se på hva som er de vanligste årsakene til at dagpengemottakere får midlertidig bortfall av dagpenger. Figur 9.4 viser de vanligste årsakene for bortfall i 1997 og 2001. I 1997 var det 8200 bortfall, mens det i 2001 var 3500 bortfall. Figuren viser fordelingen av bortfall på de ulike årsaker for begge årene.

I 2001 var den vanligste grunnen til å gi bortfall av dagpenger at dagpengemottakerne nektet å gå på tiltak, mens den vanligste årsaken i 1997 var at arbeidssøkeren ble avskjediget på grunn av egen oppførsel. Bortfall på grunn av yrkesmessig immobilitet, eller det at dagpengemottakeren ikke er villig til å ta ethvert arbeid, er en av de vanligste årsakene både i 1997 og 2001, den utgjorde 20 prosent av alle bortfallene i begge årene. Å ikke møte opp på konferanse ved Aetat er også en vanlig årsak for begge årene. Som figuren viser er bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet ikke vanlig. I 1998 var denne årsaken mer benyttet enn i 2001.

I figur 9.5 vises antall dagpengemottakere med midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet for hele 2001. Ved over 60 prosent av alle Aetat lokal var det ingen som fikk midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet i 2001. I overkant av 20 prosent av Aetat lokal hadde ett bortfall på grunn av geografisk immobilitet. Ved ett Aetat lokal ble det gitt fem midlertidige bortfall av dagpenger. Ved de resterende ble det gitt mellom to og fire bortfall i løpet av 2001. Det er med andre ord heller uvanlig enn vanlig å gi midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet.

Figur 9.4 Fordeling av årsaker til midlertidig bortfall av dagpenger. Prosent

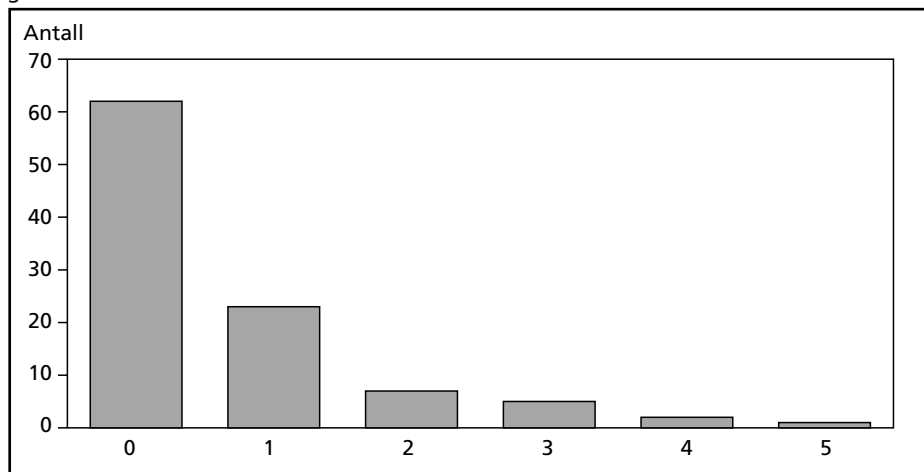


Vi har nettopp sett at en svært lav andel av tilvisningene ender med at de tilviste blir formidlet til jobbene, samtidig ser vi her at omfanget på midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet er svært lavt. Dette kan indikere at de tilviste ikke er interessert i jobben og at de enten ikke søker eller boikotter møte med arbeidsgiver, og at Aetat lokal ikke følger opp de tilviste personene som ikke får tilbud om jobben. Nekt eller boikott i forbindelse med tilvisninger over fylkesgrensene ser ikke ut til å medføre konsekvenser for dagpengemottakerne i form av midlertidig bortfall av dagpenger. Med andre ord, sanksjonsregelverket ser ikke ut til å praktiseres etter intensjonen, geografisk immobilitet medfører ikke bortfall av dagpengene slik regelverket tilsier.

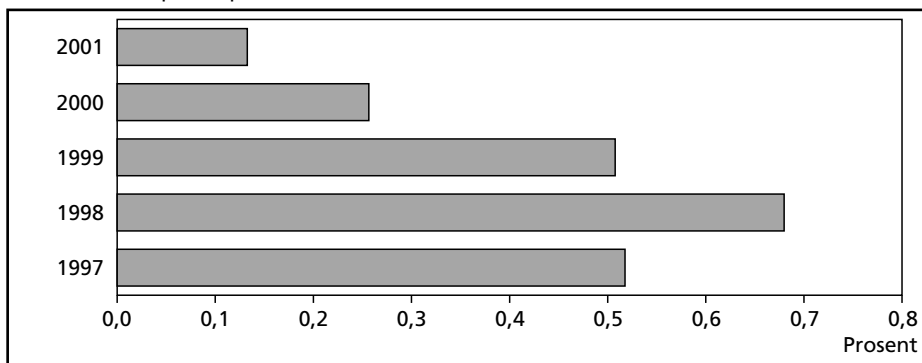
En annen forklaring på den lave formidlingsandelen over fylkesgrensene kan være at de tilviste i liten grad får stillingene, fordi de ikke når opp i konkurranse med andre arbeidssøkere. Vi skal senere i kapitlet se at arbeidsgivere i noen tilfeller ikke er interessert i å ansette arbeidssøkere fra andre fylker, fordi de regner med at de ikke blir værende lenge i stillingen. Vi tror imidlertid ikke at dette kan forklare hele den lave formidlingsandelen.

Både i absolutte og relative tall er bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet redusert over perioden 1997 til 2001. Mens det i 1997 var 442 dagpengemottakere som fikk bortfall av dagpengene på grunn av geografisk immobilitet, var det kun 82 i 2001. I forhold til antall dagpengemottakere har andelen med avstenging på grunn av geografisk immobilitet falt fra 0,7 prosent i 1998 til 0,1 prosent i 2001, se figur 9.6 på neste side. Både i absolutte og relative tall var det et vendepunkt i 1998. Etter 1998 har andelen og omfanget på midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet falt sterkt. Hva skjedde etter 1998?

Figur 9.5 Andel Aetat lokal etter antall midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet ved det enkelte Aetat lokal. 2001



Figur 9.6 Andel dagpengemottakere med bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet i løpet av perioden 1997–2001



Det var et vendepunkt på arbeidsmarkedet i 1998 med en relativt sterk nedgang i arbeidsledigheten. Bedringen på arbeidsmarkedet kan trolig delvis forklare reduksjonen i omfanget på sanksjoner. Et bedre arbeidsmarked medførte mindre behov for mobilitet og derved også sanksjoner. I tillegg kan også oppmerksomheten omkring formidling i denne perioden ha medført at sanksjonsregelverket kom mer i bakgrunnen. Det var viktigere å bruke tilgjengelige ressurser på å oppnå gode formidlingstall, enn på å sanksjonere mot immobilitet.

Kjennetegn ved personer som tilvises og formidles over fylkesgrensene

Hva kjennetegner de arbeidssøkerne som tilvises og formidles over fylkesgrensene? Blir enkelte grupper i større grad enn andre tilvist over fylkesgrensene? For å gi et bilde av det, har vi sammenlignet med andelen helt ledige.

Menn blir i langt større grad enn kvinner tilvist til stillinger over fylkesgrensene. I firemånedersperioden vi har tall fra utgjorde menn over 70 prosent av tilvisningene. Til sammenligning utgjorde de 58 prosent av de ordinære arbeidssøkerne. Dette kan delvis forklares ut fra typen stillinger det tilvises til over fylkesgrensene, en tredel av stillingene er innenfor tradisjonelt mannsdominerte yrker som industri og bygg og anlegg. Mange av de kontorene vi intervjuet hevdet at menn er mer mobile enn kvinner. Ifølge saksbehandlere var den viktigste årsaken til dette at menn har utdanning i og erfaring fra yrker som tilsier at de er vant med å flytte/pendle for å få seg jobb: industri, verksted, bygg og anlegg. Den andre årsaken som ble framhevet er at menn som oftest er hovedforsørger i familien og at det derfor blir til at kvinnene flytter etter mennene, mens det motsatte i svært liten grad er tilfellet. Menn

pendler også i langt større grad enn kvinner. Det at kvinner ofte tar et større ansvar for familie og barn enn det menn gjør, medfører at pendling ikke blir aktuelt for svært mange kvinner.

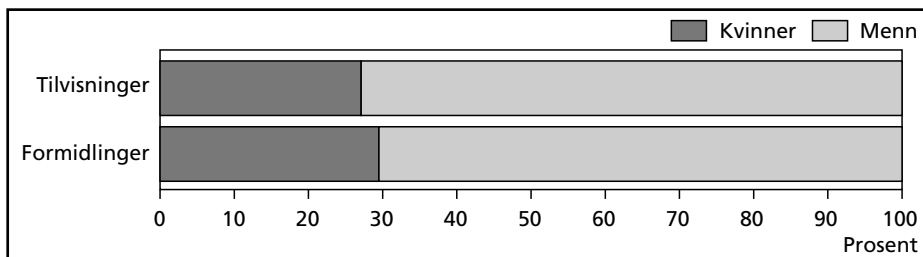
Andel av tilvisningene som ender med en formidling er noe høyere for menn enn for kvinner, men forskjellen er ikke stor, det gjelder 5,6 prosent av mennene mot 4,9 prosent av kvinnene.

Fordelingen av tilvisning og formidling av de ulike aldersgruppene gjenspeiler i stor grad aldersgruppenes fordeling blant de helt ledige. Det blir tilvist noen flere i aldersgruppen 20–24 år og færre blant de eldste, sett i forhold til alderssammensetningen til helt ledige arbeidssøkere. Vi så i kapittel 5 at den nordiske undersøkelsen viser at de yngste er mer villig til å flytte/pendle for å få jobb enn de eldste. En noe lavere andel av de over 50 år som tilvises får jobben. For de andre aldersgruppene er det nokså likt.

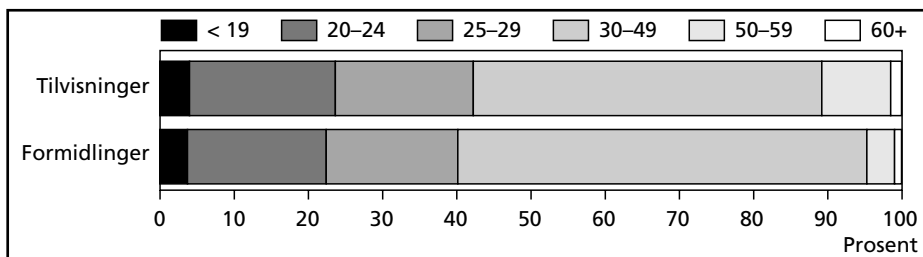
I figur 9.8 ser vi fordelingen av tilvisninger og formidlinger fordelt på aldersgrupper. En noe høyere andel av 30–49-åringene får de jobbene de tilvises til, og en høyere andel av 50–59-åringene får ikke de jobbene de tilvises til, sammenlignet med de andre aldersgruppene.

Sett i forhold til antall helt ledige tilvises det færre personer med grunnskole som høyeste utdanning, og flere personer med videregående utdanning. Det er ikke store forskjeller etter utdanning i hvorvidt tilviste får jobben. Den eneste utdannings-

Figur 9.7 Tilvisninger og formidlinger over fylkesgrensene etter kjønn. Desember 2000–mars 2001



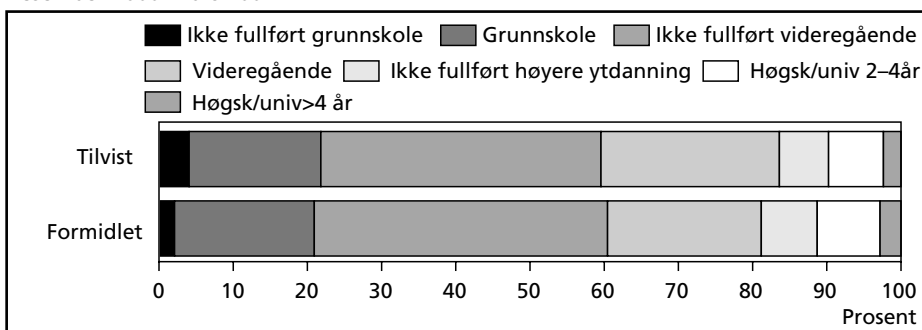
Figur 9.8 Tilvisninger og formidlinger over fylkesgrensene fordelt etter aldersgrupper. Desember 2000–mars 2001



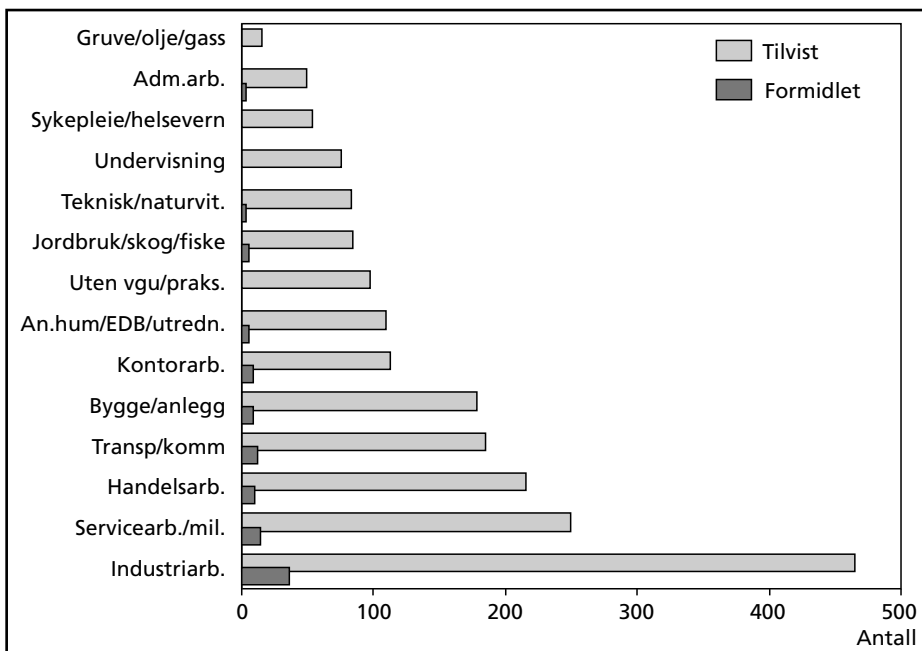
gruppen som skiller seg ut er de som ikke har fullført grunnskolen. For denne gruppen er det to og en halv prosent av de tilviste som får jobben, mot det dobbelte, fem-seks prosent, i de andre utdanningsgruppene.

Hvilke stillinger tilvises og formidles det til over fylkesgrensene? Det tilvises oftest til stillinger innenfor industriarbeid. 464, eller 22 prosent, av stillingene det tilvises til over fylkesgrensene er innenfor industrien. Dersom vi ser bort fra formidlinger fra Oslo og Akershus, er andelen industriarbeidstillinger 30 prosent. Stillinger

Figur 9.9 Tilvisninger og formidlinger over fylkesgrensene fordelt etter utdanningsnivå. Desember 2000–mars 2001



Figur 9.10 Antall tilvisninger og formidlinger over fylkesgrensene etter stillingsbetegnelser. Desember 2000–mars 2001

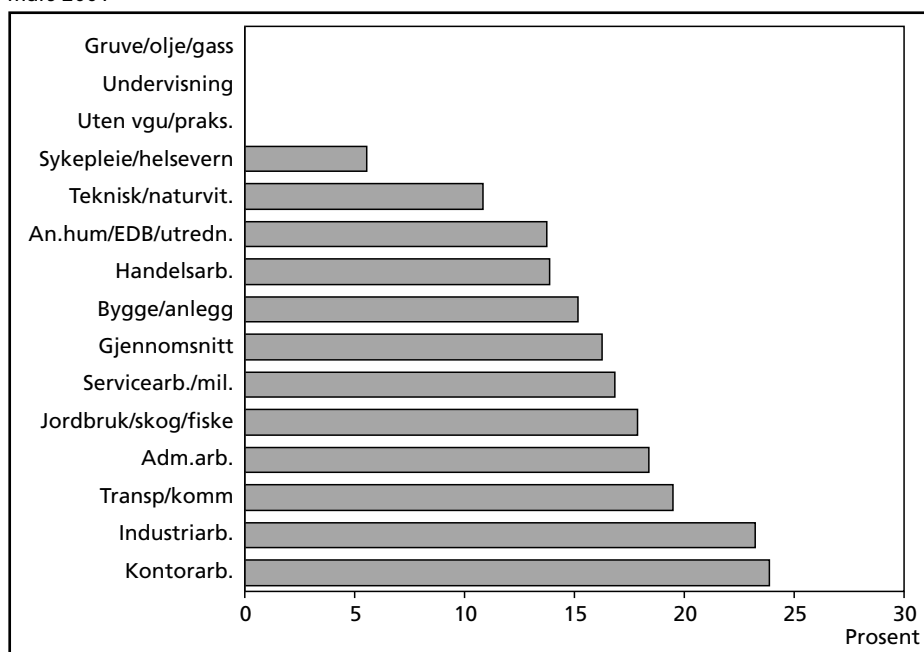


innenfor transportarbeid utgjør 17 prosent av alle stillinger (tolv prosent uten Oslo/Akershus). Bygg og anlegg utgjør elleve prosent (åtte prosent uten Oslo/Akershus). Stillinger innenfor handelsnæringen utgjør tolv prosent av alle tilviste stillinger; når vi ser bort fra Oslo og Akershus er andelen seks prosent.

Ser vi på innenfor hvilke stillinger andelen formidlinger er størst, er det stillinger innenfor industriarbeid, kontorarbeid, bygg og anleggsarbeid, administrativt arbeid og arbeid innenfor primærnæringene. Innenfor disse stillingene ender mellom seks og åtte prosent av alle tilvisningene med formidlinger. Motsatt er det innenfor gruve-, olje- og gassarbeid og undervisning. Her blir ingen av de tilviste arbeidssøkerne tilsatt i stillingene. Omfanget tilvisninger innenfor disse områdene er også relativt lavt.

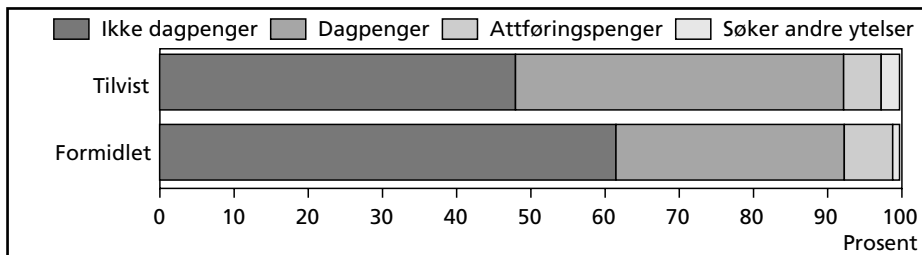
Det tilvises omtrent like mange arbeidssøkere med og uten ytelser (attførings- og dagpenger). En nesten dobbelt så høy andel av arbeidssøkere som ikke har dagpenger får stillingen de tilvises til, sammenlignet med de som har dagpenger. Hvorfor denne forskjellen? Det stilles ikke krav om flytting til arbeidssøkere som ikke har dagpenger, mens det gjør det overfor de som har dagpenger. Isolert sett skulle en tro at dette betydde at langt flere av de med ytelser enn uten ytelser ville blitt formidlet. De som ikke har dagpenger vil sannsynligvis ha større motivasjon for å flytte

Figur 9.11 Formidlingsandel* over fylkesgrensene etter stillingsbetegnelser. Desember 2000–mars 2001

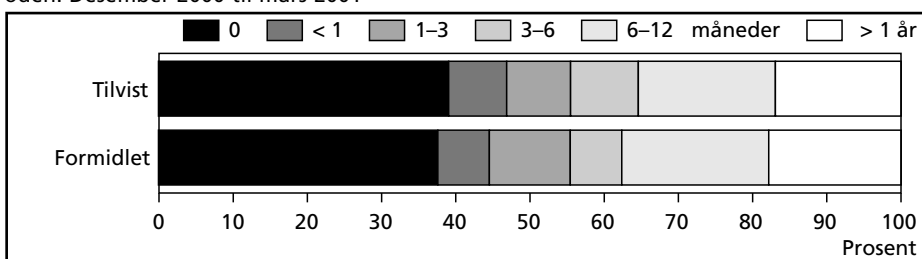


* Forutsetter tre tilvisninger per stilling.

Figur 9.12 Tilvisninger og formidlinger over fylkesgrensene etter økonomiske ytelser. Desember 2000 til mars 2001



Figur 9.13 Tilvisninger og formidlinger over fylkesgrensene etter forbruk av dagpengeperioden. Desember 2000 til mars 2001



for å få seg en jobb og inntekt, enn de som har dagpenger. Denne forskjellen kan være en indikasjon på at de som har dagpenger i større grad enn de som ikke har dagpenger er immobile, og at de boikotter/ikke søker på stillinger de tilvises til. Fra den empiriske undersøkelsen referert til i kapittel fem, ser vi at en noe mindre andel av dagpengemottakere enn av de uten ytelser er villige til å flytte/pendle for å få seg jobb.

Figur 9.13 viser hvor lenge dagpengemottakerne har vært ledige før de blir tilvist. Den største gruppen som tilvises har vært ledig under én måned. Den nest største gruppen er langtidsledige, det vil si at de har vært ledige over seks måneder når de tilvises. Det er ingen systematikk i sammenhengen mellom hvor stor andel av tilvisningene som ender med formidling og hvor lenge de tilviste har vært ledige.

Årsaker til lavt omfang av geografisk mobilitet

Vi har sett at både omfanget på tilvisninger og formidlinger over fylkesgrensene og omfanget på midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet er lavt. Videre at andel av tilvisningene som ender med at de tilviste får jobbene også

er svært lavt. Vi vil i dette kapitlet se på hva som er årsaken til dette. Vi vil belyse to problemstillinger:

i) Hvorfor er omfanget på tilvisninger over fylkesgrensene så lavt?

ii) Praktiseres sanksjonsregelverket ved fylkestilvisninger?

Ad i) Det er få direkte meldte stillinger som innebærer flytting

Den viktigste årsaken saksbehandlerne gir for det lave omfanget på geografisk mobilitet, er at det er liten tilgang på direkte meldte stillinger som medfører flytting. Formidlingsaktiviteten ved Aetat foregår hovedsakelig med utgangspunkt i direkte meldte stillinger. Ved kun ett av de kontorene vi intervjuet formidlet de også til offentlig utlyste stillinger, når de hadde kapasitet, de andre kontorene hadde sjelden kapasitet til dette. Formidlingsaktiviteten i Aetat i dag er med andre ord hovedsakelig rettet mot lokale arbeidsgivere som kontakter Aetat i sitt distrikt for å få bistand til å rekruttere arbeidssøkere til stillingen. Dette betyr at geografisk mobilitet er en problemstilling som relativt sjelden er aktuell. De kontorene vi intervjuet oppga at det var sjelden det kom inn stillinger fra arbeidsgivere utenfor distriktet, og at det derfor sjelden var behov for å stille krav til dagpengemottakerne om geografisk mobilitet. Det er ikke svært store geografiske forskjeller i arbeidsledigheten i Norge, selv om det selvsagt er variasjoner mellom fylkene. Er det høy ledighet i ett fylke, er det høy ledighet i de andre fylkene også, selv om ledighetsraten kan variere noe mellom fylkene. Er det flaskehalser i noen næringer, gjelder dette i stor grad over hele landet. Dette kan bety at behovet for geografisk mobilitet ikke er så stort.

«Ufaglærte får aldri tilbud om jobb andre steder i Norge, da de samme jobbene finnes lokalt.»

«Noen ville fått jobb andre steder som ufaglærte, men vi tilviser ikke til jobber utenfor distriktet, vi setter ikke i gang slike prosesser.»

I henhold til KS-rutinene skal søking etter aktuelle kandidater til ledige stillinger skje uavhengig av Aetat lokal sitt distrikt, fylkesgrenser og (om nødvendig) landegrenser. Dette praktiseres imidlertid i liten grad ved Aetat lokal. Der søkes det etter aktuelle kandidater innenfor distriktet. De aller fleste arbeidssøkere ønsker primært å få seg jobb der de bor, og i de fleste tilfeller blir også oppdragene dekket med lokale arbeidssøkere. Dette er en rasjonell og god tilpasning for alle parter. Så lenge Aetat klarer å dekke de tilviste stillinger med kvalifiserte lokale arbeidssøkere, er det ingen grunn til å «tvinge» arbeidssøkere til å flytte.

Ad ii) Tilvisninger over fylkesgrensene følges i liten grad opp og immobilitet medfører sjelden bortfall av dagpenger

Det hender selvsagt at lokalt registrerte arbeidssøkere ikke har den kompetansen som stillingen krever, og at saksbehandlerne må søke etter kvalifiserte kandidater i andre fylker. I intervjuene ble det nevnt eksempler på stillinger hvor en ofte måtte søke utenfor distriktet for å finne arbeidssøkere med rett kompetanse, for eksempel for frisører, kokker og fagarbeidere til industrien. Sistnevnte er yrkesgrupper som er vant til å flytte for å få jobb. I mange tilfeller ønsker de også å flytte/pendle, ikke minst fordi de i noen jobber får kost og diettpenger og derved tjener godt på det. Spesielt i Østlandsområdet rekrutteres det arbeidskraft innenfor bygg- og anleggsvirksomhet og helsearbeidere fra Sverige. Det stilles da som oftest krav om bolig.

Erfaringene med å søke i andre fylker etter aktuelle kandidater til lokale stillinger er forskjellige. Flere småkontor i distriktet oppga at en del arbeidsgivere var skeptiske til å ansette søkere fra andre distrikt. De hadde erfaring med at dette var ustabil arbeidskraft som forsvant så fort de fant seg arbeid på hjemmeplassen. Dersom Aetat ikke klarte å skaffe arbeidsgiverne lokale arbeidssøkere til jobben, ønsket en del arbeidsgivere derfor å forsøke andre kanaler før de søkte eksternt etter arbeidskraft.

Ved flere Aetat lokal hadde saksbehandlerne opplevd at arbeidssøkere fra andre kontor ikke var interessert i å flytte for å ta jobben. Hvordan dette ble fulgt opp, varierte i stor grad. Noen skrev en anmodning om stans av dagpenger til tilhørende Aetat lokal, mens andre ikke fulgte dette opp. Oppfølging av anmodning om stans av dagpenger skal i slike tilfeller skje ved det kontoret arbeidssøkeren er registrert. Noen kontor påpekte at de i slike tilfeller ofte hadde opplevd at saken ikke ble fulgt opp, og at anmodningen om stans av dagpenger ikke ble tatt til følge. Andre kontor visste ikke hvorvidt anmodningen ble tatt til følge, fordi de ikke hadde noen rutine i å følge dette opp.

Ved ett kontor vi intervjuet ble stillinger som innebar søking over hele landet ofte videresendt til Aetats serviceenhet i Mo i Rana for registrering i aetat.no. De forsøkte først å søke lokalt og i nærkommunene, men dersom de ikke fant aktuelle kandidater der, ble stillingen raskt sendt til Mo. De mente det var for arbeidskrevende å søke i andre fylker. Mange av arbeidssøkerne var ikke interessert i å flytte, noe som betydde at man nedla store ressurser i å forsøke å motivere arbeidssøkerne samtidig som resultatet med stor sannsynlighet ble at ingen ble tilvist/formidlet. Ved dette kontoret var det et sterkt søkelys på formidlingsstatistikken på grunn av at de hadde en for lav andel tilvisninger på direkte meldte stillinger. De valgte derfor bort «vanskelige» stillinger for å unngå at det skulle gi negative effekter på statistikken.

Som vi har sett hender det at det er behov for å flytte arbeidssøkere for å besette ledige stillinger. I hvilken grad stiller saksbehandlerne krav til dagpengemottakerne om flytting og setter inn konsekvensene ved nekt? Igjen er det overordnede bildet at det ikke finnes verken en eller noen få måter å møte denne problematikken på

ved Aetat lokal. Det varierer i stor grad fra kontor til kontor, fra saksbehandler til saksbehandler og fra sak til sak. Kun ved ett kontor kunne saksbehandler si at *slik* ble dette praktisert ved deres kontor, ved de andre kontorene varierte praksis mye. Det at formidling som medfører flytting skjer relativt sjelden, gjør også at det blir vanskelig å generalisere.

Mange nevner at dersom de skal tilvise over fylkesgrensene, må det være til faste stillinger eller vikariat av minimum ett års varighet. Ved kortvarige vikariat risikerer dagpengemottakerne å komme i samme situasjon på det nye stedet. Ved ett kontor mente de problemstillingen var motsatt: Dersom Aetat hadde hatt kapasitet til å søke etter aktuelle offentlig utlyste stillinger for arbeidssøkerne, ville mange vært interessert i å flytte.

Hovedinntrykket er at tilvisninger over fylkesgrensene i mindre grad enn andre tilvisninger følges opp, og at konsekvensene i form av bortfall av dagpenger sjelden iverksettes i tilknytning til geografisk immobilitet. Dette bildet støttes også av statistikken som vi har sett tidligere i dette kapitlet. En svært liten andel av fylkestilvisninger som ender med formidling og et svært lite omfang av bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet indikerer at tilvisninger over fylkesgrensene i liten grad blir fulgt opp.

Saksbehandlerne blir som vi har sett relativt sjelden stilt overfor problemstillingen med å stille krav til geografisk mobilitet til dagpengemottakerne. En del av de formidlingssaksbehandlerne vi snakket med mente regelverket var for strengt på dette området, og at de derfor måtte utøve skjønn når de praktiserte det. Sitatene nedenfor gir et bilde av hvilket syn en del saksbehandlere har på kravet i sanksjonsregelverket om geografisk mobilitet.

«Bortfall på grunn av manglende vilje til geografisk mobilitet har jeg i løpet av mange år i etaten aldri opplevd. Det har rett og slett ikke vært aktuelt å komme med tilbud!»

«Regelverket er helt idiotisk. De personlige kostnadene er for store. Kan ikke ruinere folk for å skaffe dem en jobb (selge hus i distriktet, flytte til Oslo). Har aldri stengt av dagpengene på grunn av geografisk immobilitet, kjenner heller ingen andre formidlingskonsulenter som har gjort det.»

«Mobilitetskravene (geografisk) er for strenge, for firkantete. Det er urimelig at personer med barn skal flytte for å ta en jobb uten videre. De fleste har andre hensyn å ta enn seg selv. Det er ikke bare å dele opp en familie, barn blir sendt som pakkepost nok fra før. Det er ingen lykkelig situasjon.»

«Hvis et ektepar er etablert et sted og den ene må flytte langt unna for å få jobb, betyr jo det at den andre blir ledig for å følge med. Samfunnsøkonomisk er det helt på trynet å stille slike krav.»

«Det er for mye å kreve at folk skal selge huset for å flytte.»

«Det er viktig at alle er fornøyde, både arbeidsgiver og arbeidssøker. Har ikke arbeidssøker lyst til å flytte, er lite motivert for jobben, blir han trolig kort tid i jobben.»

Det er ikke bare i tilknytning til tilvisninger over fylkesgrensene at det er snakk om geografisk mobilitet. Mange av lokalkontorene betjener store geografiske områder, og tilvisninger innenfor fylket tilsier enten flytting eller pendling/lang arbeidsreise. Ofte er det dårlig offentlig kommunikasjon innad i fylket og mellom kommunene. Hvorvidt det stilles krav om flytting innad i kommune i tilfeller hvor den offentlige kommunikasjonen er dårlig utbygd, varierer også fra kontor til kontor. Ved ett kontor ble problemer knyttet til offentlig kommunikasjon ikke tillagt noen vekt i tilknytning til formidlingen.

«Det er ikke arbeidsgiver eller Aetats ansvar hvordan folk kommer seg fram. Kunne flyttet på et øde sted oppi heia for å slippe å jobbe.»

Ved andre kontor tok de hensyn til personens mulighet for å komme seg på jobb. I de tilfeller det var dårlig utbygd offentlig kommunikasjon og vedkommende ikke disponerte bil, ble det utvist skjønn og ikke tilvist.

Geografisk immobile dagpengemottakere

Vi har foretatt telefonintervju av ti dagpengemottakere som i løpet av 2001/2002 mistet dagpengene på grunn av geografisk immobilitet. Både kvinner og menn, med og uten barn, ble intervjuet. Siden vi kun har intervjuet ti personer, er det selvsagt ikke mulig å generalisere til alle de andre i samme situasjon. Utvalget er imidlertid tilfeldig valgt, og situasjonen til respondentene vil derfor gi en god indikasjon på hvordan resten av gruppen er, selv om undersøkelsen i seg selv ikke er representativ.

Årsaker til at de takket nei

- Familie og barn

De seks respondentene som hadde familie og barn oppgir dette som årsak til at de ikke ville flytte. De var etablert med familie og hus i tillegg til at samboer/ektefelle hadde jobb på stedet. For dem var derfor flytting uaktuelt. Skulle de splitte familien og flytte alene, eller skulle samboeren/partneren si opp jobben og bli arbeidsledig? I ett tilfelle var det snakk om et tremåneders sommervikariat.

- For kort frist

Én person mente han fikk altfor kort frist på seg. Lørdag fikk han beskjed om å søke en jobb som innebar at han måtte flytte til den andre siden av landet. Mandag var søknadsfristen. Dette mente han var altfor kort tid for en så alvorlig beslutning.

- Misforståelse

Én person hadde blitt tilvist og vært på intervju. På intervjuet hadde personen sagt som sant var at han hadde en søknad inne på en «drømmejobb» på hjemstedet. Arbeidsgiver kommuniserte dette til Aetat, som stoppet dagpengene. Aetat spurte ikke om hans versjon. Personen mente dette var basert på kommunikasjonssvikt og klaget. Han ville flyttet, men ville også tatt den andre jobben dersom han hadde fått den. Personen fikk medhold i klagen. Dette tilfellet viser hvor viktig det er å innhente informasjon både fra arbeidsgiver og arbeidssøker i forbindelse med eventuelt bortfall av dagpenger. Arbeidsgiver og dagpengemottaker vil naturlig nok ofte kunne ha forskjellig syn på hva som skjedde i møtet mellom dem.

En annen person hadde i fem år vært i en deltidsjobb (60 prosent). Han var villig til å flytte til den jobben han ble tilvist, men måtte jobbe i oppsigelsestiden som var på tre måneder. Det ble ikke vist forståelse for dette, og han mistet dagpengene.

- Helsemessige årsaker

En annen person som verken har samboer eller barn ønsker ikke å flytte, fordi han av helsemessige årsaker ikke kunne ta den jobben han ble tilbudt. Han hadde legeattest på at han tidligere hadde skadet ryggen i den typen jobb. Han hadde trodd han kunne si nei tre ganger uten å miste dagpengene.

Ble de tilvist relevante jobber?

Flesteparten av respondentene syntes jobbene de ble tilvist til var relevante i forhold til deres yrkeserfaring og bakgrunn. Syv av ti mente at stillingen de ble tilvist var relevant for dem. Én mente den ikke var det, mens to ikke kunne huske (tilbake til 2001).

Hvordan vurderte de muligheten for å få seg jobb på hjemstedet?

Seks av ti mente de hadde gode muligheter for å få seg jobb på hjemstedet. De hadde hatt søknader inne på tidspunktet de mistet dagpengene og fikk også jobb ikke lenge etterpå. En person virket ikke som hun var en reell arbeidssøker og ble også hjemme med barna etter avslaget. Dette var hennes tredje bortfall av dagpenger. Hun hadde registrert seg ved Aetat kun fordi hun var interessert i å få delta på et kurs, dette

fikk hun imidlertid ikke tilbud om. En annen person mente det var vanskelig å finne seg en jobb på hjemstedet og hadde begynt på skole, mens en annen fortsatte i deltidsjobben.

Kjente de til at nekt medfører midlertidig bortfall av dagpengene?

Alle arbeidssøkere får informasjon om at for å ha rett til dagpenger, må de være villige til å ta ethvert arbeid, både yrkesmessig og geografisk. Hadde de vi intervjuet fått med seg denne informasjonen?

- De fleste kjente til konsekvensene ved nekt

Seks av ti var klar over at de kunne miste dagpengene dersom de sa nei til jobben.

- Kjente ikke til konsekvensene av nekt

Én person kjente ikke til konsekvensene ved nekt, en annen trodde han kunne si nei tre ganger. En annen respondent mente han hadde fått dårlig informasjon om dette, da Aetat hadde sagt at han muligens kunne miste dagpengene dersom han sa nei.

- Trodde hun var lokal arbeidssøker

En annen mente hun hadde gitt beskjed om at hun ikke kunne flytte for å ta seg jobb.

Jobbsøkningsaktivitet før og etter bortfall av dagpengene

Den nordiske undersøkelsen viste at så mye som 40 prosent av arbeidssøkerne ikke søkte aktivt jobb selv. I hvilken grad medfører bortfall av dagpenger at søkeaktiviteten intensiveres?

- De fleste søkte aktivt jobb før bortfallet

Bortsett fra én person, oppgir de andre at de søkte aktivt jobb i perioden før de mistet dagpengene, men ingen søkte i andre fylker.

- Halvparten intensiverte jobbsøkingen etter bortfall av dagpenger

Fem av ti oppgir at de gjorde mer for å få seg jobb etter at de hadde mistet dagpengene. Noen kontaktet bedrifter de kjente til. Én poengterte at hun klarte seg uten Aetats hjelp og ordnet seg jobb selv. Én søkte ikke selv jobber, verken før eller etter avslaget. De resterende søkte likt før og etter avslaget.

Hva syns de om sanksjonsregelverket?

Naturlig nok er det ingen av de som mistet dagpengene på grunn av geografisk mobilitet som har forståelse for regelverket.

- Urimelig å kreve flytting når en har familie og barn

De med familie og barn mener det er urimelig å stille krav om flytting når en er i en familiesituasjon.

«Vi kan jo ikke bare rive opp alle med røttene.»

«For strengt når en har samboer i jobb og bolig.»

«Det er greit for de som ikke har mann og barn.»

- Urettferdig

Fire av respondentene mente regelverket ikke fungerte godt, og at de var blitt «offer» for regelverket.

Alternativ inntektskilde

Bortfall av dagpenger kan få alvorlige økonomiske konsekvenser for dagpengemottakerne. Vi har derfor spurt hvilken inntektskilde de hadde i perioden de ikke hadde dagpenger.

- Jobb like etterpå

Fem av de ti respondentene fikk seg jobb like etter at de mistet dagpengene. Bortfallsperioden var derfor så kort at det ikke fikk noen økonomiske konsekvenser for dem.

- Forsørget av ektefelle

Tre av respondentene ble forsørget av ektefelle i perioden de ikke hadde dagpenger.

- Oppsparte midler

Én person levde av oppsparte midler i bortfallsperioden.

- Privat lån

Én person hadde tatt opp et privat lån for å klare seg økonomisk i bortfallsperioden.

Geografisk mobile dagpengemottakere

Vi har foretatt telefonintervju av fem dagpengemottakere som i løpet av 2001/2002 var geografisk mobile. Som vi har nevnt tidligere i rapporten, viste det seg at mange av de som i statistikken framstår som mobile, fordi de er tilvist til en jobb i et annet fylke, i realiteten har fått seg jobb i nabokommunen og derfor ikke flyttet. En del har fått seg jobb offshore, og da er det heller ikke snakk om flytting. Kun én av de vi intervjuet hadde flyttet på grunn av jobben, de andre hadde andre motiver for å flytte. Vi får derfor ikke helt belyst problematikken med å bli «tvunget» til å flytte med dette utvalget.

Årsaker til at de flyttet

Kun én av de personene vi intervjuet flyttet på grunn av jobben, én pendlet, mens de andre ønsket å flytte av andre årsaker. Én person var ferdig med militærtjenesten og skulle flytte til en storby for å begynne å studere. Han skulle ta opp noen fag og fikk seg derfor en jobb ved siden av. En annen person hadde bestemt seg for å flytte «hjem» og ble formidlet til en vikarjobb på hjemstedet. Én person ble formidlet til en jobb som medførte ukependling. Han hadde funnet jobben selv i tilknytning til et AMO-kurs han hadde gått på. Den siste vi intervjuet hadde flyttet på grunn av jobben. Han hadde solgt hus og flyttet.

Formidles det til faste stillinger?

Kun én av de vi intervjuet ble formidlet til en fast stilling. De andre ble formidlet til korttidsvikariater.

Kjente til at nekt medførte midlertidig bortfall av dagpenger?

Alle kjente til at de kunne miste dagpengene dersom de ikke tok de jobbene de ble formidlet til. Tre av dem ville tatt jobbene uavhengig av om de risikerte å miste dagpengene. Personen som hadde flyttet var litt usikker på det, men mente etter litt vurdering at han nok ville tatt jobben uavhengig av sanksjonene. Det var vanskelig for han å få seg jobb på hjemstedet, så for han var løsningen å flytte for å få seg jobb.

Hva syns de om sanksjonsregelverket?

Ingen av de vi intervjuet hadde barn, men de mente det ville vært problematisk å flytte dersom de hadde hatt familie og barn. Personen som hadde flyttet på grunn av jobbtilbudet, hadde partner. Han mente det ville vært vanskelig å flytte dersom

partneren hadde hatt jobb på hjemstedet. Mange poengterte at det var greit å flytte, dersom det ikke var for langt hjemmefra. Samtlige opplever regelverket som strengt som stiller krav til etablerte personer om å flytte.

Jobbsøkingsaktivitet

Alle søkte jobb før de ble formidlet. Ingen søkte i hele landet. To søkte kun på det stedet de hadde planer om å flytte til, mens to andre søkte også i nærkommunene.

Oppsummering

- Omfanget på formidlingsaktiviteten over fylkesgrensene er lavt.
Mange av de som er registrert som formidlet over fylkesgrensene, har i realiteten fått seg jobb i nabokommunen og ikke flyttet.
- Kun 15 prosent av stillingene det tilvises til ender med formidling.
 - I Aust-Agder, Hordaland, Rogaland, Vestfold og Telemark ender mellom 30 og 60 prosent av stillingene det tilvises til med formidling.
 - I Nord-Trøndelag, Oppland, Østfold, Vest-Agder, Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag ender under 10 prosent av stillingene det tilvises til med formidling.
- Årsaken til det lave omfanget på tilvisninger over fylkesgrensene er at Aetat lokal hovedsakelig tilviser til direkte meldte stillinger, og disse stillingene er i lokalmiljøet. Behovet for tilvisninger som medfører geografisk mobilitet er derfor lite.
- Det er ikke veldig stor fylkesvis forskjell i ledigheten, og behovet for mobilitet over fylkesgrensene kan derfor være begrenset.
- Tilvisninger over fylkesgrensene følges i liten grad opp, og konsekvenser i form av bortfall av dagpenger iverksettes sjeldent.
- Svært få dagpengemottakere får midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av geografisk immobilitet.
- De siste fire årene er det blitt langt færre avstenginger på grunn av geografisk immobilitet.
 - Bedringen på arbeidsmarkedet forklarer trolig reduksjonen i antall sanksjoner, i tillegg til at formidling i sentrum i perioden sannsynligvis førte til mindre fokusering på sanksjonsregelverket.

10 Yrkesmessig mobilitet

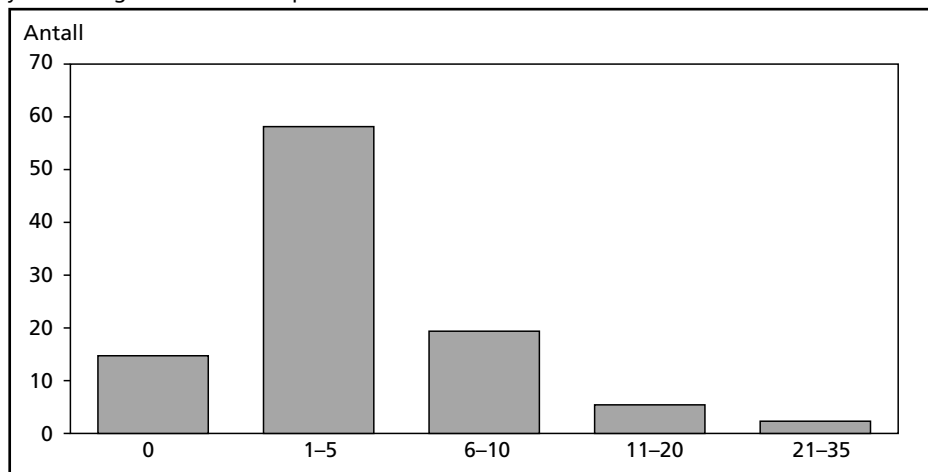
Yrkesmessig mobilitet innebærer at arbeidssøker skal være villig til å ta ethvert arbeid. At en arbeidssøker er yrkesmessig mobil betyr da at personen også søker og tar jobber innenfor andre yrkesområder og på andre stillingsnivå enn hva de tidligere har hatt.

I dette kapitlet vil vi se på omfang av midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av yrkesmessig immobilitet, hvilken praksis Aetat lokal har med å tilvise arbeidssøkere til andre typer stillinger enn det de har erfaring fra.

Midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av yrkesmessig immobilitet

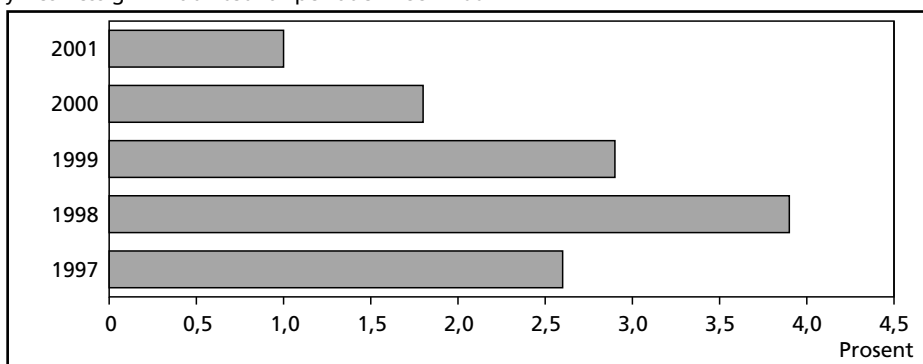
Avstenging av dagpenger på grunn av yrkesmessig immobilitet er langt mer vanlig enn avstenging på grunn av geografisk immobilitet. I figur 10.1 vises omfang av midlertidig bortfall av dagpenger ved Aetat lokal på grunn av yrkesmessig immobilitet for 2001. Som figuren viser hadde over 70 prosent av alle Aetat lokal under fem avstenginger, 20 prosent hadde mellom seks og ti avstenginger, mens under ti prosent hadde over ti avstenginger. Femten prosent av alle Aetat lokal hadde ingen

Figur 10.1 Andel Aetat lokal etter antall midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av yrkesmessig immobilitet i løpet av 2001

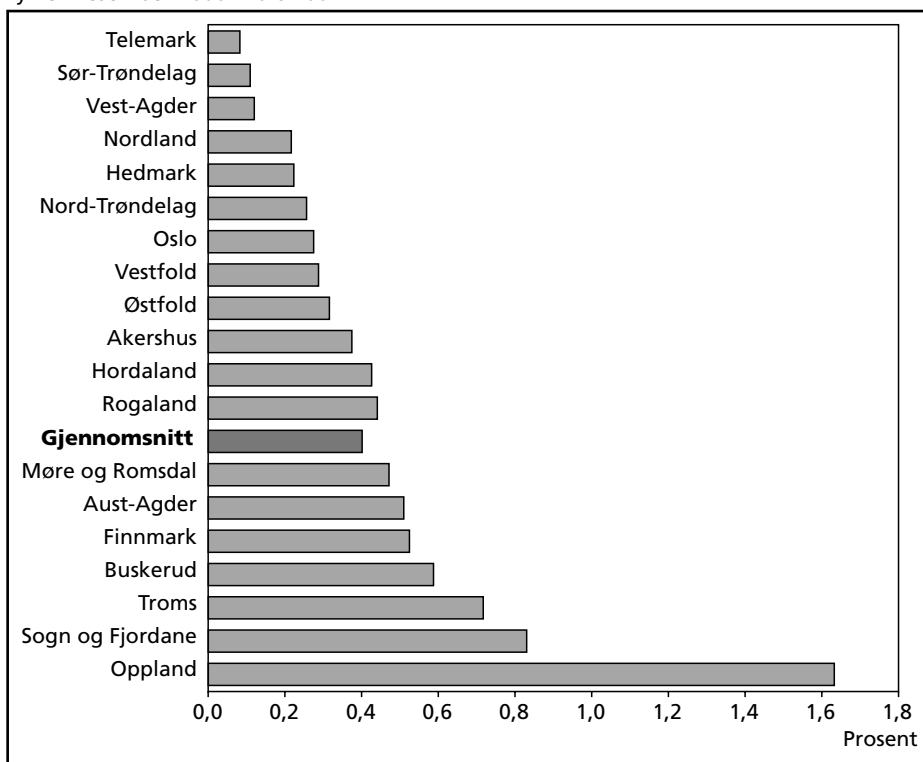


avstenginger på grunn av yrkesmessig immobilitet i 2001. Selv om det er flere avstenginger på grunn av yrkesmessig enn geografisk immobilitet, er det likevel heller ikke mange avstenginger på grunn av yrkesmessig mobilitet.

Figur 10.2 Andel dagpengemottakere med midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av yrkesmessig immobilitet for perioden 1997-2001



Figur 10.3 Bortfall av dagpenger på grunn av yrkesmessig mobilitet. Andel av helt ledige. Fylke. Desember 2000–mars 2001



Omfanget av midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av yrkesmessig immobilitet har, som for geografisk immobilitet, falt årlig, både i absolutte og i relative tall siden 1998. I 1998 fikk bortimot 2500 dagpengemottakere avstenging på grunn av yrkesmessig immobilitet, mot rundt 600 i 2001. Sett i forhold til antall dagpengemottakere har andelen med avstenging falt fra 3,9 prosent i 1998 til 1 prosent i 2001, se figur 10.2. Som for bortfall på grunn av geografisk immobilitet, ser vi også her at det var et vendepunkt i 1998, både i absolutte og i relative tall. Årsaken til dette vendepunktet tror vi er den samme som for geografisk immobilitet. Bedring på arbeidsmarkedet og sterk fokusering på formidling i denne perioden førte trolig til at sanksjonsregelverket kom i bakgrunnen.

Oppland er det fylket som i størst grad gir avstenging på grunn av yrkesmessig immobilitet, etterfulgt av Sogn og Fjordane og Troms, se figur 10.3. På den andre enden av skalaen er Telemark, Sør-Trøndelag og Vest-Agder.

Årsaker til lavt omfang på bortfall av dagpenger på grunn av yrkesmessig immobilitet

Når en person registrerer seg som arbeidssøker i Aetat, blir blant annet tidligere yrkesbakgrunn (utdanning og erfaring) og yrkesønsker registrert. Som regel blir det registrert inn ett til to yrkesønsker. De aller fleste saksbehandlerne vi intervjuet opplevde ikke yrkesmessig mobilitet som noe stort problem. Saksbehandlerne forsøker i den grad det er mulig å gjøre avstanden mellom arbeidssøkers yrkesønske og stillingens krav så liten som mulig. Så fremt det er mulig blir arbeidssøkerne tilvist til de type jobber de har som sine yrkesønsker. Spesielt i distriktene ble det poengtert at flesteparten av arbeidssøkerne er ufaglærte eller har liten formell utdanning, og at de derfor ikke er vant til å kunne stille krav om en bestemt type jobb. Det er ofte få stillinger å velge mellom på småstedene, de fleste arbeidssøkerne er derfor glade om de får en jobb på stedet og tar de stillingene som byr seg.

«Vi prøver å gjøre avstanden (mellom yrkesønske og stillingen) så liten som mulig, det blir så mye bølger med kortvarige arbeidsforhold.»

«Vi henviser mest til de stillingene de ønsker seg, ellers går det tilbake på oss. De fleste får yrkesønskene sine oppfylt.»

Formidlingssaksbehandlerne ønsker å betjene stillingene på best mulig måte, for begge brukergruppene, både arbeidsgiverne og arbeidssøkerne. Det gjør de ved å tilvise motiverte og kvalifiserte arbeidssøkere. De forsøker derfor å finne kandidater til stillingen som både har de kvalifikasjoner stillingen krever og som har den typen

stilling som sitt yrkesønske. Så lenge de klarer å betjene alle direkte meldte stillingene, er det ingenting som tilsier at de skal tilvise personer til stillinger de ikke ønsker. De aller fleste av de kontorene vi intervjuet greier å betjener de direkte meldte stillingene de får inn med personer som er motiverte, og hvor det er samsvar mellom stillingene og arbeidssøkernes yrkesønsker. I den grad de ikke finner aktuelle kandidater til stillingene, er det fordi de ikke får tak i arbeidssøkere med den typen kompetanse stillingen krever. Ofte er det snakk om fagkompetanse som de lokale arbeidssøkerne ikke har.

Det er ikke uvanlig at dagpengemottakere kommer med legeerklæringer i forbindelse med at de ble tilvist. Flere kontor opplevde dette jevnlig. Noen saksbehandlere reagerte på at dette ikke hadde kommet fram under registreringssamtalen, og i noen tilfeller tolket de det slik at dette var stillinger dagpengemottakerne ikke ønsket og derfor skaffet seg en legeerklæring. Ved ett tilfelle hadde saksbehandleren underkjent legeerklæringen, da den kun sa at personen ikke kunne ta den jobben. Legeerklæringen ble returnert til legen, med beskjed om å komme med en helsemessig vurdering på hvorfor personen ikke kunne ta den stillingen. Selv om det var flere tilfeller hvor saksbehandlerene tvilte på legeerklæringen, kunne de ikke gjøre annet enn å ta den til etterretning og ikke tilvise de personene det gjaldt.

Arbeidsmarkedet er i stadig endring, og i perioder vil det være liten etterspørsel innenfor noen yrkesområder, og større innenfor andre. Flere saksbehandlere poengterte at det var viktig å realitetsorientere enkelte av arbeidssøkerne. De ser på hvilke muligheter det var for arbeidssøkerne til å finne seg jobb innenfor de yrkesområdene de har som yrkesønsker. Dersom det var lite jobber innenfor de yrkene de ønsket seg, ble de motivert til å tenke alternativt og gjøre noe annet i en periode. Ved et Aetat lokal vi intervjuet hadde de nettopp tilvist to personer med høyere utdanning til ufaglærte stillinger. Arbeidssøkerne var inneforstått med at de måtte ta andre jobber mens de ventet på at det skulle dukke opp en faglig relevant jobb. I slike tilfeller ble det aldri tilvist til faste stillinger, kun til korte vikariater. Ved et annet kontor i distriktet hadde en lærer nettopp blitt tilvist til en butikkjobb, fordi det ikke var ledige lærerjobber på det tidspunktet. Mange kontor framhevdte også at de brukte tid på å forklare dagpengemottakerne viktigheten av å søke bredt og ikke bare de typer jobber de i utgangspunktet hadde som yrkesønsker.

Ved et stort sentralt kontor hvor mange av arbeidssøkerne hadde høyere utdanning, hendte det at dagpengemottakere opplevde det som problematisk å få tilbud om stillinger som innebar en nedgang i sosial status. En del av arbeidssøkerne med høy utdanning stilte høye krav til jobben og visste hva de ville ha. Stans av dagpenger innebar en krevende saksbehandling med møter og dialog med dagpengemottakerne. På den andre siden ble det poengtert at denne gruppen arbeidssøkere ofte hadde en høy motivasjon for å komme seg tilbake i jobb, og at en del av dem også startet som selvstendig næringsdrivende.

«Høyt kvalifiserte er kanskje ikke de første de (formidlingssaksbehandlere) huker inn til jobber utenom yrkesønsket deres.»

Ved et lite kontor var det et stort problem at arbeidssøkerne var så lite tilgjengelige. Saksbehandlerne fikk ikke tak i dem på telefon, og de måtte ringe mange arbeidssøkere før de fikk tak i noen til ledige stillinger. Deres inntrykk var at mange av arbeidssøkerne ikke var interessert i jobb og derfor var lite tilgjengelige. Dette kontoret hadde ikke nok ressurser til å betjene de direkte meldte stillingene de fikk inn. En stor hjørnesteinsbedrift i kommunen var nettopp nedlagt og mange var blitt arbeidsledige. Arbeidsoppgavene ved denne bedriften besto hovedsakelig av tradisjonell mannsdominert produksjon. Et sykehjem i distriktet hadde behov for ufaglært arbeidskraft. Formidlingssaksbehandleren hadde sendt en liste over arbeidsledige i kommunen til sykehuset, og bedt dem kontakte aktuelle kandidater. Samtidig trodde han ikke altfor mange ville være interessert i disse jobbene.

«De som har fått dagpenger melder seg ikke ledig for å vaske på et sykehjem.»

Kontoret hadde ikke kapasitet til å følge opp eventuell nekt. Ved dette kontoret hendte det ofte at dagpengemottakerne kom med en legeerklæring når de ble tilvist til jobb. Formidlingssaksbehandleren mente de kunne «fylt opp en fotballbane dersom de hadde håndhevd sanksjonsregelverket, men de hadde fokus på formidling.» De hadde lite ressurser til formidlingsarbeidet og kunne derfor ikke prioritere å bruke tiden på de som ikke var interessert i å jobbe. Deres hovedanliggende var å hjelpe de som var motiverte og interesserte i jobb, og å klare og betjene så mange av de direkte meldte stillingene som mulig. Dagpengesaksbehandlerne ved kontoret mente formidlingssaksbehandlerne i liten grad tok konflikten med hensyn til konsekvensene av nekt, men antok det hadde med ressurser å gjøre. Samtidig mente han å se at det begynte å bli bedre nå.

«Det har kommet nye koster til (nyansatte formidlingssaksbehandlere) og de er lei av at de aldri får tak i folk.»

Selv om de fleste kontor opplever at det er en del arbeidssøkere som ikke er interessert i jobb, opplever de det motsatte problemet også. Det var flere som nevnte at de ofte opplevde arbeidssøkere som var villig til å gå ned i status for å få seg jobb, men at de ikke fikk stillingen fordi arbeidsgiver ikke var interessert i personer som var overkvalifiserte. De regnet med at personene ville være på utkikk etter en mer relevant jobb og derved ikke være lenge i den aktuelle stillingen.

Et annet problem som flere saksbehandlere nevnte var eldre arbeidssøkere. De var ofte svært villige til å ta stillinger som var under det nivået de hadde jobbet på tidligere, men også de møtte gjerne uinteresserte arbeidsgivere.

Yrkesmessig immobile dagpengemottakere

Vi har telefonintervjuet fem personer som hadde mistet dagpengene på grunn av yrkesmessig immobilitet i løpet av 2001 og 2002. Siden vi kun har intervjuet fem personer, er det selvsagt ikke mulig å generalisere til alle de andre i samme situasjon. Utvalget er imidlertid tilfeldig valgt, og situasjonen til respondentene vil derfor gi en god indikasjon på hvordan resten av gruppen er, selv om undersøkelsen i seg selv ikke er representativ.

Årsaker til at de takket nei til jobben

Respondentene ble spurt om hvorfor de ikke ønsket den jobben de ble tilvist. Det er ulike årsaker til at de takket nei.

- Ønsket ikke den typen jobb

Én person fikk tilbud om en rengjøringsjobb, men var ikke interessert i den typen jobb. Hun hadde tidligere jobbet med rengjøring, men ønsket en annen type jobb nå.

- Klarte ikke skaffe barnepass

Én person hadde utdanning innen markedsføring og fikk tilbud om et vikariat på en uke som barnehageassistent. Hun hadde akkurat meldt seg ledig etter at svangerskapspermisjonen var ferdig. Hun mente hun ikke klarte å skaffe barnepass kun for en uke og takket derfor nei til jobben. Etterpå bestemte hun seg for å være hjemme et halvt år til før hun begynte å jobbe.

- Kveldsvakter lot seg ikke kombinere med eneomsorg for barn

Én person kunne ikke ta jobben fordi det innebar kveldsvakter, og det var ikke mulig for henne siden hun hadde eneomsorg for sitt barn.

- Misforståelse

De to andre vi intervjuet mente det berodde på misforståelser at de mistet dagpengene. I det ene tilfellet hadde personen vært sykemeldt, men var nå klar for å ta oppdrag. Han jobbet offshore og ble leid ut til et tredje firma. Han fikk beskjed fra sitt firma om at det andre firmaet skulle kontakte han for en jobb innen en gitt dato. Han ble ikke kontaktet, og det firmaet han var tilknyttet sendte brev til Aetat og sa at han hadde nektet å ta en jobb. Han mistet dagpengene og fikk beskjed fra Aetat at det ikke var noen vits i å klage så lenge han ikke hadde noe skriftlig.

I det andre tilfellet mente også dagpengemottakeren at årsaken til bortfallet berodde på en misforståelse. Han var permittert fra jobben (3/4 år permittert). Han

hadde ansvaret for sin datter annenhver helg. Firmaet ringte et par dager før en helg hvor han hadde datteren. Han ble bedt om å jobbe den helga. Tidligere hadde bedriften hatt forståelse for denne situasjonen, men nå kontaktet de Aetat og sa han hadde nektet å jobbe. Han ble ikke kontaktet av Aetat, men mistet plutselig dagpengene. Når han kontaktet Aetat om dette, fikk han beskjed om at han hadde mistet dagpengene fordi han hadde nektet å ta jobb. De innrømmet at det var en feil at han ikke hadde blitt informert før han mistet dagpengene.

Hvordan vurderte de mulighetene for å få seg jobb?

Respondentene ble spurt om hvordan de på det tidspunktet de takket nei til jobben, så på mulighetene for å få seg en annen jobb i nærmeste framtid.

To av de vi intervjuet mente det ikke var så lett å få seg en annen jobb på hjemstedet. Én hadde mange søknader på gang og mente det ville gå greit å få noe annet. De to andre hadde ikke vurdert muligheten for en annen jobb på tidspunktet de mistet dagpengene, fordi de mente at de ikke hadde takket nei til en jobb.

Hva synes de om sanksjonsregelverket?

Respondentene ble spurt om hvordan de vurderte sanksjonsregelverket og det at det stilles krav til å ta ethvert arbeid.

- Regelverket er OK

To synes regelverket er ok og mener en må regne med å få tilbud om jobb mens en er ledig. Den ene mente imidlertid at det var problematisk at jobben var av så kortvarig karakter, og at det av samme grunn ble vanskelig å skaffe barnevakt for denne perioden.

- Dårlig og urettferdig regelverk

En annen synes regelverket var dårlig. Hun hadde tidligere jobbet med rengjøringsarbeid, men ønsket «å komme seg videre» og jobbe med noe annet enn rengjøring. Hun mente det var urettferdig at hun ble bedt om å søke kun rengjøringsjobber bare fordi hun hadde jobbet med det tidligere, mens for eksempel dagpengemottakere med utdanning ikke ble tilvist rengjøringsjobber.

- Feil bruk av regelverket

De to som mente at bortfall av dagpengene i deres tilfelle berodde på en misforståelse, følte at systemet var urettferdig. De mente seg feilbehandlet, men kom ingen vei fordi de ikke hadde noe skriftlig. De mente de ikke hadde fått mulighet til å komme med sin versjon av saken.

Kjente til at nekt medførte midlertidig bortfall av dagpenger?

Alle kjente til at de kunne miste dagpengene dersom de nektet å ta tilviste jobber.

Inntekt i bortfallsperioden?

Respondentene ble spurt om hvilken inntekt de hadde i perioden de hadde bortfall av dagpengene. Dette varierte i stor grad blant respondentene.

- Forsørget av ektefelle og kontantstøtte
- Sosialstønad
- Oppsparte midler
- Privat lån og frysing av lån

Yrkesmessig mobile dagpengemottakere

Vi telefonintervjuet fem personer som hadde vært yrkesmessig mobile i løpet av 2002. Utvalget er tilfeldig valgt, og situasjonen til respondentene vil derfor gi en god indikasjon på hvordan resten av gruppen er, selv om undersøkelsen i seg selv ikke er representativ.

Var de fornøyd med jobben de ble formidlet til?

Yrkesmessig mobilitet innebærer å skifte yrke, å ta en annen type jobb enn man har erfaring fra tidligere. To av de personene vi intervjuet hadde erfaring fra butikkarbeid og rengjøringsarbeid. De var formidlet til jobb som pleieassistent og på SFO. Begge hadde yrkesfaglig utdanning som passet godt til disse jobbene. De hadde begge ønske om å bli værende i jobben, men i det ene tilfellet var det kun et kortvarig engasjement og i det andre tilfellet var det svært sporadisk vikarjobbing.

To personer vi intervjuet hadde høyere utdanning. Den ene ble formidlet til en faglig relevant jobb og var svært fornøyd med det. Den andre hadde blitt formidlet til en jobb på SFO, også han var fornøyd med det, men for han var det en midlertidig løsning som han synes ga han en nyttig erfaring. Den femte personen vi intervjuet hadde erfaring fra å jobbe med oppdrettsanlegg og var blitt formidlet til en jobb innenfor parkvesenet; også hun synes den jobben var grei. Alle jobbene var av midlertidig karakter.

Kjente til at nekt medfører midlertidig bortfall av dagpenger?

Samtlige kjente til at de kunne miste dagpengene dersom de hadde takket nei til jobben. Alle ville takket ja til jobbene selv om de ikke hadde mistet dagpengene. På spørsmål om de ville takket nei til jobben dersom bortfallsperioden hadde vært to uker, ville ingen det. To av de fem trodde ikke de ville takket nei, mens de andre var sikre. Én person sa hun ville takket nei dersom jobben ikke hadde vært interessant og bortfallsperioden kun hadde vært to uker.

Hva synes de om sanksjonsregelverket?

Alle synes kravene i sanksjonsregelverket om yrkesmessig mobilitet var bra. De sto tilmeldt Aetat fordi de ønsket seg en jobb, og da måtte de være fornøyd med at de fikk tilbud om jobb.

«Det er veldig greit, en står jo der (på Aetat) fordi en vil ha arbeid».

«Sier seg selv når en melder seg arbeidsledig. Jobber vokser ikke på trær.»

Jobbsøkningsaktivitet

Alle oppgir at de søkte aktivt jobber selv, og flesteparten sier at de søkte ganske bredt. En av personene med høyere utdanning søkte kun faglige relevante jobber. Noen av de ufaglærte søkte på «alt».

«Søkte på alt fra vasking til barnehage.»

Oppsummering

- Det er i liten grad behov for å tilvise dagpengemottakere til stillinger de ikke har som sine yrkesønsker.
 - ✓ De fleste arbeidssøkerne får yrkesønskene sin oppfylt i forbindelse med tilvisning av direkte meldte stillinger.
- De fleste Aetat lokal klarer å betjene de direkte meldte stillingene med motiverte arbeidssøkere som har den stillingstypen som sine yrkesønsker.
- Det er få avstenginger av dagpenger på grunn av yrkesmessig mobilitet.

- De siste fire årene er det blitt langt færre avstenginger på grunn av yrkesmessig immobilitet.
- Bedringen på arbeidsmarkedet forklarer trolig reduksjonen i antall sanksjoner, i tillegg til at formidling i sentrum i perioden sannsynligvis førte til mindre fokusering på sanksjonsregelverket.
- Arbeidsgivere ofte ikke interessert i overkvalifiserte arbeidssøkere.

11 Sanksjonsregelverkets arbeidsmobiliserende effekt

Hensikten med sanksjonsregelverket er at det skal ha en arbeidsmobiliserende effekt. I hvilken grad fungerer det etter hensikten? Er det slik at dagpengemottakere sier ja til stillinger de ellers ikke ville tatt fordi de ikke vil risikere å miste dagpengene? Ville en bortfallsperiode på for eksempel to uker eller et halvt år endret atferden til dagpengemottakerne? Vi har belyst disse problemstillingene ved å spørre saksbehandlerne hvordan de opplever dette, i tillegg har vi intervjuet et utvalg dagpengemottakere som har vært mobile og dagpengemottakere som har mistet dagpengene på grunn av immobilitet.

Saksbehandlerne synspunkter

Generelt mener de aller fleste saksbehandlerne vi intervjuet at sanksjonsregelverket har en arbeidsmobiliserende effekt. Sanksjonsregelverket virker først og fremst preventivt ved at dagpengemottakerne vet at de kan miste dagpengene, noe som trolig fører til at de er mer aktive jobbsøkere. Problemet, ifølge saksbehandlerne, er at de ikke har kapasitet til å følge det opp slik de burde. Sanksjonsregelverkets effekt vil variere fra ulike grupper dagpengemottakere. En del dagpengemottakere er veldig mobile både geografisk og yrkesmessig, og de er derfor positive til tilvisninger uavhengig av sanksjoner. Spesielt arbeidssøkere med høyere utdanning blir framhevet som mobile. En del dagpengemottakere tar jobber de blir tilvist på grunn av sanksjonene. Spesielt i forhold til yrkesmessig mobilitet mener saksbehandlerne at sanksjonsregelverket har effekt.

I forhold til geografisk mobilitet er det flere saksbehandlere som mener sanksjonsregelverket ikke har effekt for en del dagpengemottakere. Noen dagpengemottakere er ikke villig til å flytte uansett sanksjoner.

Vi har sett at tilviste arbeidssøkere i varierende grad følges opp av saksbehandlerne. De som følger opp poengterer at det er veldig greit å ha et så klart regelverk å forholde seg til. Det gjør det lettere å implementere sanksjonene. De føler at de har god ryggdekning i sanksjonsregelverket.

De fleste saksbehandlere synes også at dagens regelverk med bortfall i åtte uker ved nekt er hensiktsmessig. De mener det må være en viss lengde på bortfallsperioden

for at det skal ha en preventiv effekt. Mange saksbehandlere mener at to uker ikke ville hatt noen effekt på arbeidsmobiliteten, snarere tvert imot, det ville bare ført til at langt flere dagpengemottakere ville tatt sanksjonene framfor jobb. Det å gi sanksjoner er såpass arbeidskrevende at det vil være lite hensiktsmessig å skulle gi sanksjoner for en så kort periode. På den ene siden kunne to ukers bortfall medført at saksbehandlerne ikke ga sanksjoner fordi det var for arbeidskrevende i forhold til hva som kom ut av det, på den andre siden kunne det medført at langt flere dagpengemottakere som ikke ønsket å være mobile tok sanksjonene fordi konsekvensene ved immobilitet ikke var så store.

Ved tre Aetat mente saksbehandlere det var i strengeste laget å gi bortfall for åtte uker, de mente en kunne startet med fire uker ved første gangs nekt, og deretter øke ved ytterligere nekt. De mente fire ukers bortfall av dagpengene ville merkes for de fleste.

Det var noen saksbehandlere som mente at jo strengere sanksjonene var, jo vanskeligere ville det være å si nei. På den andre siden mente de fleste at regleverket slik det er i dag, er passe.

«Jo verre sanksjonen er, jo verre blir det å si nei.»

Ved ett kontor mente de at dersom bortfallsperioden hadde vært mye lengre enn i dag, ville det ført til at en del personer som ikke er reelle arbeidssøkere ikke lenger ville registrert seg ledig ved Aetat.

Dagpengemottakernes synspunkter

De mobile og immobile dagpengemottakerne vi intervjuet ble spurt om de kjente til at dersom dagpengemottakere ikke er villige til å ta enhver stilling de tilvises, så skal de miste dagpengene. De ble også spurt om de ville handlet annerledes enn de hadde gjort dersom bortfallet hadde vært to uker eller et halvt år.

Intervjuene med dagpengemottakerne bekreftet bare til dels saksbehandlerens synspunkt. Flesteparten av de yrkesmessig mobile dagpengemottakerne vi intervjuet sa de ville tatt jobben de ble formidlet til uavhengig av sanksjonene. De aller fleste oppga at de ble tilvist jobber de synes var interessante. Noen sa at dersom jobbene ikke hadde vært interessante og bortfallsperioden kun hadde vært to uker, ville de vurdert å ikke tatt jobben.

Som nevnt tidligere var det kun én av de geografisk mobile dagpengemottakerne vi intervjuet som hadde flyttet på grunn av jobben, de andre hadde enten planer om å flytte uavhengig av tilvisningen eller de dagpendlet. Også de geografisk mobile dagpengemottakerne vi intervjuet kjente til at de kunne miste dagpengene dersom

de ikke hadde sagt ja til jobben. Fire av de fem vi intervjuet ville tatt jobben selv om bortfallsperioden hadde vært to uker. Men som for de yrkesmessig mobile er det også i denne gruppen mange som sier at dersom jobben ikke hadde vært interessant, ville de kanskje ikke takket ja om det kun hadde vært to ukers bortfall.

Flesteparten av de immobile dagpengemottakerne vi intervjuet kjente til at de ville miste dagpengene når de sa nei til stillingen de ble tilvist, likevel valgte de å takke nei. For denne gruppen kan en si at sanksjonsregelverket ikke hadde noen arbeidsmobiliserende effekt. På tross av sanksjonene om bortfall av dagpenger, takket de nei til den tilviste stillingen. Flesteparten sier de ikke ville flyttet selv om bortfallsperioden hadde vært et halvt år. «Det er ikke det (bortfallsperioden) som teller» sa flere. Sanksjonene synes å ha liten virkning på de geografisk immobile dagpengemottakerne. Selv om bortfallsperioden hadde vært et halvt år, ville de likevel ikke flyttet. Blant de yrkesmessig immobile dagpengemottakerne vi intervjuet var det to av fem som sa at dersom bortfallsperioden hadde vært et halvt år, ville de kanskje måttet ta jobben de ble tilvist.

Oppsummering

- Saksbehandlerne ved Aetat mener generelt at sanksjonsregelverket har en arbeidsmobiliserende effekt både direkte og ikke minst preventivt – problemet er at de ofte ikke har tid å følge regelverket.
- Spesielt i forhold til yrkesmessig mobilitet mener saksbehandlerne at regelverket har effekt. Regelverket blir brukt langt oftere i tilknytning til yrkesmessig enn til geografisk immobilitet.
- I forhold til geografisk mobilitet virker det som om regelverket har liten effekt, de som ikke ønsker å flytte tar kostnaden og får avstenging av dagpengene. Selv ikke en bortfallsperiode på et halvt år synes å ville hatt noen effekt på mobiliteten til denne gruppen.
- De fleste mobile dagpengemottakerne vi intervjuet sier de ville tatt jobben uavhengig av sanksjoner. Men de sier også at dersom jobben ikke hadde vært interessant og bortfallsperioden hadde vært to uker, ville de vurdert å nekte å ta jobben.
- To av fem som hadde vært yrkesmessig immobile sier de ville vurdert å tatt jobben dersom bortfallsperioden hadde vært et halvt år.
- Saksbehandlerne mener dagens regler med bortfall i åtte uker fungerer greit.

12 Forskjeller ved små og store Aetat lokal?

Vi har sett at det er store variasjoner både i hvordan det enkelte Aetat lokal og også den enkelte saksbehandler praktiserer sanksjonsregelverket. Vi vil i dette kapitlet se på hvorvidt det er noen systematisk forskjell i hvordan små og store Aetat lokal praktiserer sanksjonsregelverket. Ansatte ved små Aetat i distriktet har et annet forhold og kjennskap til dagpengemottakerne enn ansatte ved store kontor. I hvilken grad påvirker dette hvordan de praktiserer sanksjonsregelverket?

For å belyse denne problemstillingen har vi delt de kontorene vi intervjuet inn i tre grupper avhengig av størrelse på kontoret:

i) Storbykontor

Fire av de kontorene vi intervjuet er storbykontor. Ved hvert av disse kontorene er det mellom 2000–5700 registrerte arbeidssøkere.

ii) Mellomstore kontor

Syv av kontorene vi intervjuet kommer inn under kategorien mellomstore kontor. Ved disse kontorene er det mellom 1200–1900 registrerte arbeidssøkere. Noen av kontorene ligger i småbyer i distriktet, mens andre ligger nær storbyer.

iii) Små kontor

To av kontorene vi intervjuet er små kontor i distriktet. Ved disse kontorene er det mellom 300–700 registrerte arbeidssøkere. Begge disse kontorene ligger i distriktet, og ett av kontorene har nærhet til en storby.

Vi ser ingen systematisk forskjell i praktisering av sanksjonsregelverket ved de små, mellomstore og store Aetat lokal som vi intervjuet. Det er likheter og ulikheter både innad og mellom gruppene. Hvis vi ser på de to små kontorene, har det ene kontoret en veldig streng praktisering av sanksjonsregelverket, mens det andre kontoret ikke har en streng praktisering. Et av de mellomstore kontorene har en streng praktisering av sanksjonsregelverket, mens de andre ikke har det. Heller ikke store og mellomstore kontor skiller seg systematisk fra hverandre eller fra de små kontorene. Bildet er i stor grad likt for de fleste kontorene uavhengig av størrelse: formidling står i sentrum, de greier stort sett å betjene de ledige stillingene med lokale arbeidssøkere som er motivert, og de har liten kapasitet til å følge opp umotiverte arbeidssøkere og drive etterarbeid med de som ikke fikk stillingene.

Små kontor har selvsagt i større grad enn de større kontorene kjennskap til, og også oversikt over, arbeidssøkerne, og de bruker denne informasjonen aktivt i forbindelse med tilvisning. Men som vi har sett, har større kontor ulike rutiner som gjør at de til en viss grad har kjennskap til en del av arbeidssøkerne. Flesteparten av kontorene foretar også en avklaring av arbeidssøkerne før de tilviser dem.

Det er generelt liten aktivitet ved både små og større kontor på formidlinger over fylkesgrensene. Det er derfor vanskelig å skulle trekke noen konklusjon om eventuelle forskjeller i praksis her.

13 Kommunikasjon mellom saksbehandlere

Vi har intervjuet én formidlingssaksbehandler og én dagpengesaksbehandler ved 13 Aetat lokal. Disse to saksbehandlergruppene har som nevnt ovenfor ulike roller i praktiseringen av sanksjonsregelverket. Dagpengesaksbehandlerne er avhengig av at formidlingssaksbehandlerne skriver en anmodning om stans av dagpenger før de kan sette i verk midlertidig stans av dagpengene.

Vi vil i dette kapitlet se på hvordan formidlings- og dagpengesaksbehandlerne kommuniserer seg imellom i forhold til denne problematikken.

Når anmodningen om midlertidig stans av dagpenger kommer til dagpengesaksbehandlerne, har formidlingssaksbehandlerne vedlagt dokumentasjon på at vedkommende ikke «er villig til å ta ethvert arbeid.» I de fleste tilfeller er det tilstrekkelig dokumentert, men av og til må dagpengesaksbehandlerne innhente ytterligere dokumentasjon. Som oftest iverksetter de anmodningene om midlertidig stans av dagpenger som kommer fra formidlingssaksbehandlerne. De fleste dagpenge- og formidlingssaksbehandlere opplever at kommunikasjonen dem imellom er god og arbeidet knyttet til dette som uproblematisk. Dagpengesaksbehandlerne jobber å iverksette midlertidig stans av dagpenger når det kommer anmodninger fra formidlingssaksbehandlerne, og det gjør de fleste uten problemer. Dagpengesaksbehandlerne foretar en vurdering av dokumentasjonen og iverksetter eventuelt bortfall.

De føler at de har god ryggdekning i regelverket, som de opplever som klart og entydig. Dagpengemottakerne har krysset av for at de er villige til å ta ethvert arbeid, og når de likevel ikke er det, tilsier regelverket bortfall av dagpengene. Ved ett kontor opplever formidlingssaksbehandler at deres anmodning om stans av dagpenger ikke alltid blir tatt til følge.

«Det er ikke formidlingsavdelingen som stopper dagpengene, den kan bare gi en anbefaling om dette, og dagpengeavdelingen er ikke alltid like villig til å ta denne ekstrajobben. Husk at dagpengemottakere blir innkalt til et møte før stansen kan effektueres.»

Ved flere kontor var det dagpengesaksbehandlere som stilte seg litt undrende til det lave omfanget på midlertidig bortfall av dagpenger i tilknytning til formidling.

«Vi får sjelden notat om at noen har takket nei. Det er vanskelig å tro at alle takker ja til tilbud. Takker de nei får det ingen konsekvenser».

«De (formidlingssaksbehandlerne) tar ikke konflikten med hensyn til konsekvensene. Vet ikke hvorfor – antar det er et spørsmål om tid og ressurser.»

Selv om det ved flere kontor hadde vært en stor nedgang i antall anmodninger om midlertidig bortfall av dagpengene de siste årene, og dagpengesaksbehandlerne undret seg over årsaken til det, så hadde dette ikke vært seriøst drøftet av formidlings- og dagpengesaksbehandlerne og ledelsen ved kontorene. Vårt inntrykk er at dagpengesaksbehandlerne gjør den jobben de er satt til å gjøre, de effektuerer midlertidig stans av dagpengene når det kommer en anmodning om det, og utover det «blander» de seg ikke inn i formidlingssaksbehandlernes del av jobben.

«Dagpengemottakerne blir ikke testet i om de er villige til å ta ethvert arbeid, den eneste testen er utfylling av ja eller nei på søknadsskjemaet, og den består 99,9 prosent.»

Ved ett kontor mente dagpengesaksbehandleren at kjennskap til dagpengemottakerne i noen tilfeller hadde vært utslagsgivende for hvorvidt de fikk midlertidig stans eller ikke. Hun mente det blir feil når en «syns synd» på en person og ikke på en annen, og at det må være likhet for loven. Selv mente hun at hun av andre kollegaer ble sett på som streng i fortolkningen av regelverket.

Flere framhevd at sanksjonsregelverket ble praktisert strengere før, når det var mer fokusering på formidling, og oppfølgingen av arbeidssøkerne var mer systematisk enn nå. To dagpengesaksbehandlere mente at årsaken til mindre bruk av sanksjonsregelverket kunne forklares med at formidlingssaksbehandlerne hadde med seg noe av kulturen fra tiden de jobbet med betalingstjenester og vikardrift. Sanksjoner skulle ikke benyttes i forbindelse med vikarformidlinger. De mente også at dette hadde ført til at det i større grad enn før ble tilvist bare «positive» personer. Ved ett kontor mente dagpengesaksbehandler at det at formidlings- og dagpengesaksbehandlerne nå var i ulike etasjer, medførte at de ikke diskuterte saker på samme måte som tidligere. Hun mente det førte til at en del fagkompetanse ble borte. Hun mente også at opplæring i sanksjonsregelverket ikke ble godt nok ivaretatt ved opplæringen av nye medarbeidere.

Ved tre kontor fortalte dagpengesaksbehandlerne at de i noen tilfeller hadde undret seg over hvorfor godt kvalifiserte dagpengemottakere hadde gått ledige lenge uten å ha fått noe tilbud om jobb. De hadde gått til formidlingssaksbehandlerne og bedt dem forsøke å finne noen til personene. Det var imidlertid ingen systemikk i at de gjorde dette.

Hovedinntrykket er at kommunikasjonen i det daglige arbeidet i tilknytning til implementering av sanksjonsregelverket fungerer tilfredsstillende mellom de berørte

saksbehandlerne. En prinsipiell diskusjon om hvordan regelverket faktisk blir praktisert ved kontorene, en diskusjon om utøvelse av skjønn og håndtering av motstridende mål i tilknytning til praktisering av sanksjonsregelverket, synes imidlertid å være fraværende ved Aetat lokal. Dette er det opp til den enkelte saksbehandler å finne ut av selv, og da blir resultatet slik som denne evalueringen har vist: svært forskjellig praktisering av sanksjonsregelverket.

Oppsummering

- Den daglige kommunikasjonen mellom dagpenge- og formidlingssaksbehandlere i tilknytning til implementering av bortfall av dagpenger fungerer tilfredsstillende ved Aetat lokal.
- En prinsipiell diskusjon om eventuelle målkonflikter og hvordan sanksjonsregelverket faktisk blir praktisert ser ikke ut til å forekomme ved Aetat lokal.

14 Casestudie av Aetat Flink

Aetat Flink skilte seg fra de andre kontorene vi intervjuet ved at de praktiserte sanksjonsregelverket «etter læreboka». Det er et lite kontor med seks ansatte i tillegg til en ansatt ved et avdelingskontor. De ansatte har ansvar for sine områder, dagpenger, rekruttering, tiltak osv. Når noen av saksbehandlerne er borte, har de andre bakvakter for å dekke deres arbeidsoppgaver. På den måten får alle kjennskap til alle oppgavene ved kontoret. De føler at de arbeider i team. Saksbehandlerne vi snakket med sa de hadde en leder som var opptatt av formidling.

«Vi har alltid fokus på formidling, det er det viktigste vi gjør. Alt vi gjør skal ende med en formidling.»

Formidlingsarbeidet ved kontoret er hovedsakelig rettet mot direkte meldte stillinger, men når de har kapasitet, tilviser de også til offentlig utlyste stillinger. Aktuelle kandidater til direkte meldte stillinger kontaktes og avklares før de videreformidles til arbeidsgiver. Dersom noen viser liten interesse for stillingen, blir de gjort oppmerksom på at det kan medføre at de mister dagpengene. De må være villige til å ta jobben, ellers mister de dagpengene. Noen tar avstengingen der og da, men de fleste sier seg villige. Hva så med å sende lite motiverte personer til arbeidsgiver? De hadde så god kontakt med flesteparten av arbeidsgiverne at de kunne tillate seg å sende noen umotiverte arbeidssøkere for å teste ut interessen/mobiliteten. Arbeidsgiver ble fulgt opp en viss tid etter formidlingene. De ble spurt både om hvem som fikk stillingen og om hvorfor de andre ikke fikk den. Dersom noen har takket nei til stillingen, får de informasjon fra arbeidsgiver om det. Også i de tilfeller noen boikotter intervjuet får de informasjon fra arbeidsgiver. På bakgrunn av informasjon fra arbeidsgiver, skriver de et notat og en anmodning om stans av dagpengene. Det hendte at arbeidssøkere klagde, men svært sjelden at noen fikk medhold i klagen.

Hva med geografisk mobilitet? Det er ikke så ofte kontoret får inn stillinger fra arbeidsgivere utenfor fylket. De dekker imidlertid et såpass stort distrikt at det ofte blir snakk om geografisk mobilitet også mellom kommunene. Ofte er det dårlig med offentlig kommunikasjon mellom kommunene, men det hindrer dem ikke i å formidle arbeidssøkere over kommunegrensene.

«Det er ikke vårt eller arbeidsgivers problem hvordan de kommer seg på jobben.»

Selv om kommunikasjonen er dårlig og ikke alle har bil, ordner det seg likevel når det kommer til stykket. De bruker mye tid på å forklare dagpengemottakerne hvorfor de er så «streng», og hvorfor det må være slik.

Flink er et lite sted, og saksbehandlerne kjenner derfor en del av dagpengemottakerne. Hva med å tilvise «noen som kjenner noen» til en stilling de ikke har lyst på? Saksbehandlerne føler stor støtte i regelverket. De forholder seg til regelverket og praktiserer det konsekvent. På den måten slipper de å bli stilt i en situasjon hvor de må ta hensyn til at «noen kjenner noen».

Det hender de må hente inn eksterne arbeidssøkere til å dekke stillinger i distriktet. I de tilfeller hvor dagpengemottakerne ikke er interessert i stillingen, og de sender anmodning om stans av dagpenger til tilhørende Aetat lokal, har de ofte erfaring med at ingenting blir gjort. De opplever sjelden at de store kontorene foretar en midlertidig stans av dagpengene.

Kontoret føler at de har nok virkemidler til rådighet for å teste ut dagpengemottakernes mobilitet. Det er lite turnover ved dette kontoret, og de har også et lavt sykefravær. Her ligger nok en viktig forklaringsfaktor på hvordan Flink klarer å følge opp arbeidssøkerne i tilknytning til tilvisninger. En av de viktigste årsakene til manglende oppfølging ved de andre kontorene er lav kapasitet.

Men sanksjonsregelverket har ikke alltid vært praktisert like konsekvent ved dette kontoret. For to–tre år siden var de langt «snillere», og mange dagpengemottakere vegret seg for mobilitet. De ansatte fant ut at noe måtte gjøres. Regelverket og signaler fra sentralt hold tilsa at regelverket skulle praktiseres strengt. De begynte derfor å skjerpe inn på kravene til mobilitet, og mange fikk midlertidig bortfall av dagpengene. Ryktet begynte å spre seg, og nå er det en kjent sak blant arbeidssøkerne at de er «streng». De mener nå de ser effekten av den strenge praktiseringen. Dagpengemottakerne vet hva som venter dem dersom de ikke takker ja til tilbud om en ledig stilling.

Hvordan er det mulig for dette lille kontoret å praktisere sanksjonsregelverket i langt større grad enn de fleste andre kontor? Vi tror det er flere årsaker til det:

- i) Stabilt personale og relativt god kapasitet.
- ii) De har /prioriterer ressurser til oppfølging i tilknytning til tilvisning.
- iii) Formidling står i sentrum ved kontoret.
- iv) De har en sentral policy om å bruke sanksjonsregelverket.
- v) De vikarierer for hverandre og kjenner alle oppgavene ved kontoret. De opplever at de jobber i team.
- vi) Det er et lite kontor med mulighet for god kontakt med de fleste arbeidsgiverne.
- vii) Det er på et lite sted, og streng praktisering ryktes.

15 Konklusjoner og utfordringer

Konklusjoner

Vår gjennomgang av Aetat lokals praktisering av sanksjonsregelverket i forhold til mobilitet har vist at det ikke eksisterer noen entydig praksis verken ved alle Aetat lokal eller innenfor det enkelte Aetat lokal. Praksis varierer i stor grad og er avhengig av mange ulike faktorer, som den lokale ledelsens strategi, kontorets ressurser til formidlingsarbeid, faglige vurderinger, den enkelte saksbehandlers vurdering osv.

Det er to årsaker som i stor grad forklarer hvorfor ikke sanksjonsregelverket praktiseres etter intensjonen. Den ene årsaken er at kontorene ikke har kapasitet til å følge opp dagpengemottakerne i formidlingsprosessen på en så tett måte som de må for å håndheve sanksjonsregelverket. Det har foregått en nedbemanning i Aetat de siste årene, samtidig som ressursene har dreid fra formidling over til kvalifisering. Den andre årsaken er at det oppstår en målkonflikt mellom på den ene siden å følge KS-rutinene for rekruttering, og på den andre siden å følge sanksjonsregelverket. I tillegg til disse to årsaksfaktorene, er det også i mange tilfeller vanskelig å dokumentere at enkelte dagpengemottakere er «lite motiverte» for stillinger de tilvises til.

Omfanget på tilvisninger og formidlinger over fylkesgrensene er lavt. Den viktigste årsaken til det er at formidlingsarbeidet til Aetat lokal i dag hovedsakelig er rettet mot direkte meldte stillinger. Disse stillingene kommer fra lokale arbeidsgivere og er lokalisert innen fylket, og geografisk mobilitet er derfor ikke nødvendig. En annen årsak til lavt omfang på geografisk mobilitet kan være at det ikke er veldig store fylkesmessige forskjeller i ledighetsraten, noe som kan bety at behovet for geografisk mobilitet ikke er så stort. Er ledigheten høy/lav i ett fylke, er den også høy/lav i andre fylker.

I den grad det blir tilvist over fylkesgrensene, ender tilvisningene svært sjelden med at de tilviste får jobbene. En viktig årsak til dette synes å være at arbeidssøkerne ikke er mobile. Immobilitet blir i liten grad fulgt opp og ender sjelden med bortfall av dagpengene. Sanksjonsregelverket blir sjelden benyttet i tilknytning til geografisk immobilitet. Geografisk mobilitet oppleves av mange som problematisk,

og den personlige kostnaden er høy, spesielt for dagpengemottakere som har familie og partner. Mange dagpengemottakere tar sanksjonen med bortfall av dagpenger, fordi de personlige kostnadene ved å skulle bryte opp familien og flytte er for store. Dette ser saksbehandlerne ved Aetat, og de utøver derfor skjønn i denne sammenheng, noe som ofte innebærer at de ikke vil tvinge dagpengemottakere til å bryte opp familien for å flytte. Ifølge saksbehandlerne er det imidlertid sjelden de er i en situasjon hvor de må «tvinge» dagpengemottakere til å flytte.

Omfanget på midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av yrkesmessig immobilitet forekommer langt oftere enn bortfall på grunn av geografisk immobilitet, men heller ikke dette omfanget er høyt. Den viktigste årsak til til lavt omfang på bortfall på grunn av yrkesmessig immobilitet synes å være at Aetat lokal klarer å betjene de direkte meldte stillingene med arbeidssøkere som har stillingen som sitt yrkesønske. De aller fleste arbeidssøkerne får sine yrkesønsker oppfylt i tilknytning til tilvisninger. Saksbehandlerne opplever yrkesmessig mobilitet som langt lettere å håndtere enn geografisk mobilitet. De mener det er både rett og rimelig å stille krav til dagpengemottakerne om at de må være villige til å ta ethvert arbeid så lenge de er registrert ved Aetat og mottar dagpenger. Saksbehandlerne opplever at de har god støtte i regelverket. Undersøkelsen rettet mot dagpengemottakerne viser også at de fleste selv mener det er et rimelig krav at de skal være villige til å ta ethvert arbeid for å motta dagpenger, men svært få mener det er rimelig å stille krav om flytting for å ta en jobb. Sanksjonsregelverket synes å ha liten effekt på de som er geografisk immobile, de ville ikke flyttet selv om bortfallsperioden hadde vært et halvt år. Regelverket synes å ha størst effekt i forhold til yrkesmessig immobilitet. Sannsynligvis har regelverket også en preventiv effekt, ved at dagpengemottakerne vet at immobilitet kan medføre bortfall av dagpenger, selv om flesteparten av de vi intervjuet som har vært mobile sier de ville tatt jobben uavhengig av sanksjonene, er det flere som sier at dersom jobben ikke hadde vært interessant og bortfallsperioden hadde vært to uker, ville de vurdert å ikke tatt jobben.

Det relativt lave omfanget på midlertidig bortfall av dagpengene på grunn av immobilitet i tilknytning til tilvisninger må også ses i lys av den generelle oppfølgingen av tilviste. De fleste Aetat oppgir at de ikke har kapasitet til å følge opp de tilviste slik de burde for å håndheve sanksjonsregelverket.

Evalueringen av Aetat lokals praktisering av mobilitetskravene i sanksjonsregelverket har avdekket to faktorer som vi ønsker å utpeke som spesielle utfordringer til Aetat i denne sammenheng. Vi vil nedenfor utdype hva som ligger i utfordringene.

Aetats utfordringer

Aetat – en forvaltnings- og serviceetat

Aetat har ulike roller overfor dagpengemottakerne. På den ene siden er de forvaltere av et regelverk, på den andre siden skal de yte dagpengemottakerne ulike tjenester. I en del tilfeller kan det oppstå konflikt mellom Aetats rolle som forvaltnings- og serviceetat. At det er ulike personer som utøver de ulike rollene, gjør rollekonflikten enda tydeligere. Formidlingssaksbehandlerne og dagpengesaksbehandlerne har ulike roller i forbindelse med håndheving av sanksjonsregelverket. Formidlingssaksbehandlerne har kontakten mot dagpengemottakerne i forbindelse med formidling til ledige stillinger, og det er derfor de som oppdager eventuell manglende mobilitet og som må sende anmodning om stans av dagpenger til dagpengesaksbehandlerne. Dagpengesaksbehandlerne er avhengig av informasjon fra formidlingssaksbehandlerne for å iverksette sanksjonen på bakgrunn av informasjon som foreligger.

Formidlingssaksbehandlerne fokuserer naturlig nok på formidlinger og det å ha fornøyde brukere både blant arbeidsgivere og arbeidssøkere. De har også KS-rutinene for rekruttering å forholde seg til. Som vi har vært inne på tidligere, kan det lett oppstå en konflikt mellom KS-rutinene for rekruttering og sanksjonsregelverket. I henhold til KS-rutinene skal ikke personer som ikke er motivert for en stilling tilvises. På den andre siden er det i henhold til sanksjonsregelverket et absolutt vilkår for å motta dagpenger at dagpengemottakerne er villige til å ta ethvert arbeid. Formidlingssaksbehandlerne jobb er å formidle rett person til jobben. Formidlingsarbeidet vektlegger «jobb til mennesker – mennesker til jobben», og ikke sanksjonsregelverket. Dersom de tilviser personer de vet ikke er interessert i en stilling, gjør de en dårlig jobb overfor arbeidsgiveren. Det vil bare føre til at arbeidsgiver kaster bort sin tid, og de vil følgelig ikke være fornøyd med den servicen de fikk av Aetat lokal. Dette kan i neste omgang føre til at de ikke ønsker å benytte Aetat ved rekruttering. I de aller fleste tilfeller er det også nok av motiverte og interesserte arbeidssøkere å ta av.

Noen Aetat har løst dette dilemmaet ved ikke å bruke sanksjonsregelverket i tilknytning til formidlinger, men ved å teste dagpengemottakernes disponibilitet gjennom innkalling til kurs. På den måten slipper de dilemmaet med å tilvise umotiverte arbeidssøkere, samtidig som de tester ut dagpengemottakernes disponibilitet. Problemet her er at de ikke har kapasitet til en systematisk innkalling av arbeidssøkerne, og igjen blir det tilfeldig hvem som kalles inn og risikerer å miste dagpengene, og hvem som ikke kalles inn og får beholde dagpengene.

Målkonflikter i en hektisk hverdag vil uunngåelig føre til slik forskjellsbehandling som vi har sett i denne evalueringen. Det er derfor viktig at kommunikasjonen mellom dagpenge- og formidlingsenhetene i Aetat blir bedre, og at det utarbeides

retningslinjer for hvordan formidlingssaksbehandlerne skal møte disse målkonfliktene.

Ulik praktisering – et rettssikkerhetsmessig problem?

Vi har sett at enkelte Aetat lokal konsekvent ikke bruker sanksjonsregelverket knyttet til tilvisninger, mens andre bruker det konsekvent. De fleste Aetat lokal har imidlertid ingen klar strategi på å bruke eller ikke bruke sanksjonsregelverket, men samtidig har de ingen annen klar strategi for hvordan saksbehandlerne skal utøve skjønn i tilknytning til sanksjonsregelverket og formidling. Hvordan den enkelte sak følges opp, synes å være svært personavhengig og også avhengig av de ressurser kontoret har til å drive formidlingsarbeid. Noen saksbehandlere blir framhevet som «flinke til å følge opp og stille krav», det betyr på den andre siden at andre ikke er så «flinke».

Signaler i form av programnotat fra Aetat Arbeidsdirektoratet til Aetat lokal tilsier en streng praktisering av sanksjonsregelverket. Denne undersøkelsen har vist at så i liten grad skjer, og at det er store variasjoner i praksisen. Det er tydeligvis ikke nok med strenge retningslinjer og klare signaler. Regelverket åpner for skjønn, håndheving av sanksjonsregelverket er avhengig av tett oppfølging av arbeidssøkerne, noe som igjen krever ressurser.

Uavhengig av hvilken strategi og hvordan det enkelte Aetat lokal møter problematikken rundt formidling og sanksjonsregelverket, synes det helt klart at mangel på system inviterer til forskjellsbehandling. Når det er så stor variasjon i praktisering av sanksjonsregelverket både mellom de ulike Aetat lokal og også innenfor det enkelte Aetat lokal, må en stille spørsmål om dette representerer et rettssikkerhetsmessig problem. Det er i dag tilfeldig om en dagpengemottaker får midlertidig bortfall av dagpenger ved mobilitetsnekt. Bortfall av dagpenger medfører store konsekvenser for de som mister dagpengene, og da er det viktig å sikre at alle blir behandlet så likt som mulig.

Litteratur

- Pedersen, P. (1998) «De arbejdsløse – jobsøgning og rådighed». I: Smith, N. et. al., *Arbejde, incitament og ledighed*. Aarhus Universitetsforlag
- Pedersen, P.J. og P. Jensen (1998) «Jobsøgning, mobilitet og fleksibilitet». I: Pedersen, P.J. , S. Pedersen og N. Smith, *Beskæftiget – ledig – på efterløn*. Spektrum
- Røed, K (1999) «Arbejdsledighed, jobbsøking og økonomiske insentiver.» *Sosialøkonomen*, 7
- Røed, K., H. Torp Aabø og T.E. Gabrielsen (1999) *Arbejdsledighed, arbeidsmarkedspolitik og jobbsøking i Norge*. Rapport 1/1999 Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning
- Arbejdsdirektoratets rundskriv *Generelt om dagpenger* (1999)

Vedleggstabell

Tabell V9.1 Strømmer i tilvisninger og formidlinger til og fra fylker*

	østf	akersh	oslo	hedm	busk	oppl	vestf	telem	aust-a	vest-a
Øsft		22 (0)	1 (0)	1 (1)	1 (1)	1 (0)	1 (0)	0	2 (0)	0
akersh	18 (0)		134 (2)	57 (4)	12 (1)	75 (5)	2 (2)	3 (2)	1 (0)	14 (0)
Oslo	9 (1)	596 (19)		36 (0)	20 (1)	30 (0)	7 (2)	7 (0)	27 (0)	
Hedm		5 (0)	1 (0)		23 (2)	0	0	0	0	0
busk	1 (0)	3 (0)	3 (0)	9 (0)		0	0	2 (0)	0	0
oppl	0	31 (1)	1 (0)	1 (0)	6 (0)		7 (0)	2 (0)	0	0
vestf	0	0	1 (0)	0	0	9 (1)		9 (1)	0	1 (1)
telem	0	0	1 (1)	0	1 (0)	0	4 (0)		1 (0)	0
a-agder	0	0	0	0	0	0	0	10 (0)		6 (2)
v-agder	0	0	0	0	0	0	1 (0)	1 (0)	22 (0)	
rogal	1 (0)	5 (0)	3 (0)	0	0	1 (0)	0	0	11 (0)	4 (1)
hordal	0	1 (0)	1 (0)	0	3 (0)	0	2 (0)	6 (4)	2 (0)	2 (0)
s-fjord	0	1 (0)	0	1 (0)	1 (0)	0	0	2 (0)	0	2 (0)
m-romsd	6 (1)	1 (0)	1 (0)	0	7 (0)	1 (0)	0	1 (0)	1 (0)	1 (1)
s-trønde	0	1 (0)	1 (0)	6 (0)	1 (0)	0	0	3 (0)	0	0
n-trønde	0	0	0	1 (0)	1 (0)	0	0	0	0	0
nordl	0	2 (0)	2 (0)	0	0	0	0	0	0	2 (0)
troms	0	2 (0)	1 (0)	0	0	0	0	0	0	0
finnm	0	1 (0)	0	0	2 (0)	0	0	0	2 (0)	0
Total	35 (2)	671 (20)	151 (3)	112 (5)	78 (4)	117 (6)	24 (4)	46 (7)	69 (0)	32 (5)
for-til	5,7	3	2	4,5	5,1	5,1	16,7	15,2	0	15,6

* Tallene i parentes viser antall formidlinger, det andre tallet er antall tilvisninger. Den nederste raden viser andel av tilvisningene til fylket (i øverste rad) som ender med en formidling. Kolonnen helt til høyre viser andel av tilvisningene fra fylket (i kolonnen helt til venstre) som ender med en formidling.

rogal	hordal	s-fj	m-ro	s-tr	n-tr	nordl	troms	finnm	Totalt	fo_til
0	2 (0)	0	5 (0)	0	1 (0)	6 (0)	2 (0)	3 (0)	48 (1)	2,1
1 (0)	5 (0)	0	2 (0)	0	4 (1)	3 (1)	3 (0)	18 (0)	352 (18)	5,1
7 (1)	10 (1)	2 (0)	5 (0)	2 (1)	1 (0)	9 (3)	7 (0)	24 (0)	799 (29)	3,6
0	0	1(0)	0	6 (0)	4 (1)	0	0	5 (0)	45 (3)	6,7
1 (0)	1 (1)	1 (0)	1 (0)	2 (0)	0	3 (0)	0	1 (0)	27 (1)	3,7
5 (0)	2 (0)	1 (0)	1 (0)	4 (0)	2 (0)	5 (0)	3 (0)	6 (0)	77 (1)	1,3
2 (0)	0	0	1 (0)	0	1 (1)	2 (1)	0	7 (0)	33 (3)	9,1
0	1 (0)	0	0	0	0	1 (09)	0	1 (0)	10 (1)	10,0
0	1 (1)	0	0	0	0	2 (0)	0	1 (1)	20 (4)	20,0
2 0)	3 (1)	1 (0)	1 (0)	0	0	4 (0)	1 (0)	1 (0)	37 (1)	2,7
	32 (10)	1 (0)	5 (0)	2 (0)	1 (0)	4 (0)	6 (1)	4 (0)	80 (12)	15,0
16 (3)		6 (0)	5 (0)	2 (0)	1 (0)	9 (3)	2 (0)	7 (0)	64 (10)	15,6
2 (0)	10 (1)		7 (0)	0	0	5 (0)	2 (0)	1 (0)	34 (1)	2,9
4 (0)	11 (1)	7 (0)		6 (1)	7 (0)	9 (0)	9 (0)	8 (0)	80 (4)	5,0
3 (0)	3 (0)	0	16 (0)		15 (2)	13 (0)	1 (0)	4 (0)	67 (2)	3,0
1 (0)	2 (0)	0	1 (0)	9 (0)		5 (0)	0	2 (0)	22 (0)	0,0
2 (0)	6 (1)	0	2 (1)	3 (1)	0		23 (0)	12 (4)	54 (5)	9,3
5 (1)	6 (0)	3 (0)	0	2 (0)	1 (0)	24 (4)		52 (4)	96 (9)	9,4
0	1 (0)	1 (0)	1 (0)	0	1 (0)	3 (1)		16 (0)	28 (1)	3,6
50 (5)	96 (17)	24 (0)	53 (1)	38 (3)	38 (4)	107 (13)	75 (1)	157 (7)	1973 (107)	5,4
10	17,7	0	1,9	7,9	10,5	12,1	1,3	4,5	5,4	

Må vi ta den jobben?

Et vilkår for rett til dagpenger er at dagpengemottakeren er villig til å ta ethvert arbeid hvor som helst i landet. Dersom dette vilkåret ikke er oppfylt, tilsier dagpengeregelverket tidsbegrenset bortfall av dagpengene. Statistikk viser at det er få dagpengemottakere som får midlertidig bortfall av dagpenger på grunn av immobilitet. Gjenspeiler dette at dagpengemottakerne er mobile, eller at Aetat ikke praktiserer sanksjonsregelverket etter intensjonen?

I denne rapporten belyser vi Aetat lokals praktisering av mobilitetskravene i sanksjonsregelverket. Vi ser på hvilke faktorer som påvirker denne: formidlingspraksis, utforming av sanksjonsregelverket, kulturen ved små og store Aetat lokal, kommunikasjon mellom formidlings- og dagpengesaksbehandlere og Aetats rolle som både service- og forvaltningsetat.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 404
ISBN 82-7422-392-6
ISSN 0801-6143