

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning och Arbetsförmedlingens och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens arbete med säsongsarbetslöshet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsförmedlingen och Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Arbetsförmedlingen.

Riksrevisor *Gudrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Daniela Lundin* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Krister Sund* och revisionsdirektör *Rutger Banefelt* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Gudrun Antemar

Daniela Lundin

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet
Arbetsförmedlingen
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	11
1.1 Motiv till granskning	11
1.2 Syfte och revisionsfrågor	12
1.3 Bedömningsgrunder	13
1.4 Metod och genomförande	16
1.5 Rapportens disposition	17
2 Säsongsarbetslöshet	19
2.1 Tidigare studier av säsongsarbetslöshet	19
2.2 Hur stor är säsongsarbetslösheten?	21
2.3 Förekommer informella överenskommelser om återanställning?	25
2.4 Sammanfattande iakttagelser	31
3 Regeringens styrning	33
3.1 Sammanfattande iakttagelser	35
4 Arbetsförmedlingens och IAF:s arbete med arbetslöshetsförsäkringen	37
4.1 Arbetsförmedlingens generella arbete med arbetslöshetsförsäkringen	37
4.2 Arbetsförmedlarnas tillämpning av regelverket för säsongsarbetslösa	37
4.3 IAF:s arbete med säsongsarbetslöshet	51
4.4 Sammanfattande iakttagelser	54
5 Den samhällsekonomiska och offentligfinansiella bruttokostnaden	57
5.1 Metod att beräkna kostnad och undersöka överutnyttjande	58
5.2 Kostnaden för säsongsarbetslöshet	60
5.3 Inga tecken på överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen	61
5.4 Sammanfattande iakttagelser	62
6 Slutsatser och rekommendationer	63
6.1 Liten omfattning men ändå kostnader för samhället	63
6.2 Generella förändringar av arbetslöshetsförsäkringen påverkar gruppen	64
6.3 Svårt att meddela föreskrift som begränsar rätten till arbetslöshetsersättning	64
6.4 Arbetsförmedlingen för passiva gentemot de säsongsarbetslösa	65
6.5 I spänningsfältet mellan behov av flexibilitet och krav på omställning	65
6.6 Rekommendationer	66

Forts.

Bilaga A	Riksrevisionens undersökning	75
Bilaga B	Viktiga ändringar i arbetslöshetsförsäkringen 2007–2010	77
Bilaga C	Europeiska kommissionens formella underrättelse och regeringens svar	81
Bilaga D	Riksrevisionens enkät till arbetsgivare med återkommande anställningar för en del av året eller säsongarbete	83
Bilaga E	Kortfattad beskrivning av Arbetsförmedlingen och IAF	95
Bilaga F	Arbetsförmedlingens generella arbete med arbetslöshetsförsäkringen	99
Bilaga G	Enkät till arbetsförmedlare	111
Bilaga H	Bestämmelser om allmänna villkor för arbetslöshetsersättning samt när underrättelser ska lämnas	129
Bilaga I	Löneekvationer	131
Bilaga J	Näringsgrenar inom vilka de säsongarbetslösa är verksamma	133

Sammanfattning

Granskningens bakgrund

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning och Arbetsförmedlingens och IAF:s (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen) arbete med säsongarbetslösa. Med säsongarbetslösa menas personer som är anställda en viss del av året får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen mellan anställningar och följer detta mönster under en längre tid.

Motiv: Utgångspunkten i granskningen är att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. Det innebär att de arbetslösa bör vara arbetslösa under så kort tid som möjligt och att en person som inte hittar ett arbete inom det yrke han eller hon har utbildning och/eller erfarenhet för eller på den ort där han eller hon bor bör byta yrke och/eller arbetsort. Riksdagens arbetsmarknadsutskott har tydligt uttalat att arbetslöshetsförsäkringen inte ska fungera som en yrkesförsäkring eller som en subvention till företag eller branscher.

En underliggande hypotes i denna granskning är att det i praktiken kan finnas inslag av yrkesförsäkring inom arbetslöshetsförsäkringen. Vissa branscher eller verksamheter som har kraftiga variationer i sysselsättningen skulle enligt hypotesen subventioneras systematiskt av staten genom arbetslöshetsförsäkringen. Detta eftersom de som anställs när efterfrågan på arbetskraft är högre försörjer sig genom arbetslöshetsersättning när efterfrågan på arbetskraft är lägre.

Syfte: Granskningen har inriktats mot att undersöka om arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring för personer som får arbetslöshetsersättning mellan säsonganställningar. Riksrevisionens utgångspunkt är att regelsystemet innebär att personernas tid i arbetslöshet bör minskas i så stor utsträckning som möjligt.

Genomförande: Omfattningen av och de samhällsekonomiska respektive offentligfinansiella bruttokostnaderna för detta slags arbetslöshet har beräknats för tidsperioden 2006–2008. För dessa analyser har Riksrevisionen använt statistik från SCB, IAF och Arbetsförmedlingen samt en enkät riktad till arbetsgivare. Riksrevisionen har granskat regeringens styrning och Arbetsförmedlingens och IAF:s arbete med tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen. För denna analys har en enkät riktats till arbetsförmedlare samt intervjuer och dokumentstudier genomförts.

Granskningens resultat

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser och slutsatser:

De säsongsarbetslösa hamnar i spänningsfältet mellan behovet av flexibilitet i anställningsformer och arbetslöshetsförsäkringens krav på omställning. Problem uppstår om de personer som anställs för säsongsarbete varvar anställning med arbetslöshetsersättning och detta fortgår under lång tid istället för att personerna söker sig till ett annat yrke eller till en annan arbetsort för att få anställning under en större del av året. Försäkringen utgör i dessa fall en del av de här personernas årsinkomst och fungerar då i praktiken som en yrkesförsäkring.

Liten omfattning men kostnader för samhället. Med Riksrevisionens definition har totalt 3 012 individer någon gång under perioden 2006–2008 varit säsongsarbetslösa. Under 2008 fick totalt 327 613 personer arbetslöshetsersättning. Totalt utgjorde alltså de säsongsarbetslösa mindre än en procent av dem som fick arbetslöshetsersättning under 2008. Det finns också indikationer på att gruppen minskar över tid då Riksrevisionen har observerat att inflödet till gruppen minskar under två jämförbara år.

Det samhällsekonomiska värdet av de extra varor och tjänster som de säsongsarbetslösa skulle producera om alla hade helårssysselsättning uppgår till i storleksordningen 250 miljoner kronor per år. Den offentligfinansiella vinsten av att alla säsongsarbetslösa skulle gå upp till helårssysselsättning, det vill säga ökade skatteintäkter och minskade bidrag, skulle uppgå till i storleksordningen 215 miljoner kronor per år. Beräkningarna har dock inte beaktat de eventuella kostnader som kan uppstå för att uppnå full sysselsättning bland de säsongsarbetslösa. De ökade sociala avgifter som också skulle kunna vara en följd av det ökade arbetsutbudet har inte heller beaktats .

Riksrevisionen finner inga belägg för ett överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen. Det vill säga att de säsongsarbetslösa skulle tjäna ihop motsvarande en årsinkomst under den del av året de arbetar men ändå ta ut arbetslöshetsersättning under tiden mellan anställningar.

Generella satsningar på arbetslöshetsförsäkringen kommer att påverka gruppen. Inga särskilda åtgärder är uttalat riktade mot personer som är säsongsarbetslösa. Regeringen har dock gjort ändringar i arbetslöshetsförsäkringen som ökar incitamenten till arbete särskilt för personer som arbetar endast en del av året. Regeringen har också ställt krav på IAF och Arbetsförmedlingen att lämna rapporter om det generella arbetet med arbetslöshetsförsäkringen för att öka fokus på tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk. Detta kan få positiva konsekvenser även för myndigheternas arbete med de säsongsarbetslösa.

Svårt att meddela en tillämpbar föreskrift för en heterogen grupp. IAF har gjort bedömningen att gruppen säsongsarbetslösa är för liten och alltför heterogen för att det ska vara möjligt att meddela en tillämpbar föreskrift som begränsar gruppens rätt

till arbetslöshetsersättning. Riksrevisionens analys av de säsongarbetslösa visar på just dessa egenskaper hos gruppen. Enligt Riksrevisionens bedömning är IAF:s prioritering därför rimlig i dagsläget.

Riksrevisionens granskning har visat på svagheter i Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket för de säsongarbetslösa. Handlingsplanerna för de säsongarbetslösa uppdateras mer sällan än för en genomsnittlig inskriven arbetssökande eller en arbetssökande från en inom Arbetsförmedlingen prioriterad grupp. Arbetsförmedlarna menar också att säsongarbetslösa är svårare att matcha mot lediga arbeten och att de, relativt övriga sökande, söker arbete betydligt mindre aktivt.

Trots det anvisas de säsongarbetslösa till arbetsmarknadspolitiska program i lägre utsträckning än övriga arbetssökande. Det är också relativt sett mindre vanligt att förmedlarna diskuterar möjligheten att söka arbete inom ett utvidgat geografiskt eller yrkesmässigt sök område med de säsongarbetslösa. Detsamma gäller förekomsten av anvisningar.

Rekommendationer

De relativt nyligen införda ändringarna i arbetslöshetsförsäkringen och myndigheternas arbete hittills kan leda till att gruppen säsongarbetslösa på sikt kommer att minska. Regeringen har också ställt krav på myndigheternas arbete som innebär att även gruppen säsongarbetslösa bör uppmärksammas mer av Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen anser därmed att Arbetsförmedlingen kan bli mer aktiv gentemot gruppen säsongarbetslösa, särskilt som det finns potentiella samhällsekonomiska och offentligfinansiella vinster att göra om de säsongarbetslösa går upp till helårssysselsättning. Därför riktar Riksrevisionen följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- *Ge säsongarbetslösa likvärdig tillgång till Arbetsförmedlingens tjänster.*
Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion anpassa sin service till individens förutsättningar. För att främja en långsiktig omställning bland säsongarbetslösa bör Arbetsförmedlingen ge dessa individer likvärdig tillgång till Arbetsförmedlingens tjänster i form av arbetsmarknadspolitiska program som övriga arbetssökande.
- *Arbeta mer inriktat för att få de säsongarbetslösa att aktivt söka arbete.*
För att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen i praktiken fungerar som en omställningsförsäkring bör krav ställas på denna sökandegrupp att de på längre sikt löser sina arbetslöshetsproblem. Arbetsförmedlingen bör därför i högre utsträckning arbeta för att de säsongarbetslösa söker arbete aktivt under den tid de har arbetslöshetsersättning.

Faktaruta

Arbetslöshetsförsäkringens krav på omställning: Arbetslöshetsersättning utgår under maximalt 300 dagar till den som är arbetslös och i övrigt lever upp till de krav som ställs i arbetslöshetsförsäkringen. För att ha rätt till arbetslöshetsersättning ska den som är arbetssökande till exempel söka arbete aktivt och vara beredd att ta lämpliga arbeten. Om den arbetssökande inte hittar något lämpligt arbete på sin hemort eller inom sitt tidigare yrke ska den arbetssökande flytta till annan ort eller ta arbeten inom andra yrken. Ansvaret för att kontrollera att de som får arbetslöshetsersättning lever upp till de krav som ställs inom försäkringen ligger på Arbetsförmedlingen.

Säsongarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen: Den som kontinuerligt varit anställd hos en arbetsgivare för säsongarbete har rätt till arbetslöshetsersättning mellan anställningarna. En förutsättning är dock att de krav som finns för att ha rätt till ersättning, till exempel på aktivt arbetssökande, efterlevs.

1 Inledning

I denna granskning studeras säsongarbetslöshet. Med det menas personer som under en följd av år återkommande går mellan anställningar som varar en viss tid för att sedan ha arbetslöshetsersättning i mellanperioderna. Det inkluderar framför allt personer som har traditionella säsonganställningar inom till exempel trädgårdsnäring eller turism. Fokus i granskningen är om arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring, det vill säga att tiden i arbetslöshet blir så kort som möjligt, för den här gruppen av arbetssökande. Riksrevisionens utgångspunkt är att tiden i arbetslöshet bör minskas i så stor utsträckning som möjligt. Detta kan till exempel uppnås genom arbete inom olika yrken eller på olika orter under olika delar av året. I idealfallet innebär det heltidssysselsättning under hela året.

1.1 Motiv till granskning

En underliggande hypotes i denna granskning är att det i praktiken kan finnas inslag av yrkesförsäkring inom arbetslöshetsförsäkringen. Vissa branscher eller verksamheter som har kraftiga variationer i sysselsättningen skulle enligt hypotesen subventioneras systematiskt av staten genom arbetslöshetsförsäkringen. Detta eftersom de som anställs när efterfrågan på arbetskraft är högre försörjer sig på arbetslöshetsersättning när efterfrågan på arbetskraft är lägre. Ett sådant beteende på arbetsmarknaden stöds i viss mån av den nuvarande strukturen med arbetslöshetskassor. En arbetslöshetskassas verksamhet ska, enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, omfatta ett visst verksamhetsområde som i sin tur omfattar en viss yrkeskategori eller bransch.¹

De systematiska variationerna i arbetsgivarnas efterfrågan på arbetskraft gör att det finns incitament att på förhand träffa informella överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare om återanställning nästa säsong, så kallade implicita kontrakt. I fallet med säsongarbete kan det antas att det finns implicita överenskommelser om att arbetslöshetsersättningen i

¹ 1 § andra stycket lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

praktiken kan utgöra en del av arbetstagarnas sammanlagda årsinkomst. Om arbetslöshetsersättningen, som i Sverige, till stor del finansieras av staten fungerar systemet som en subvention till verksamheter med stora svängningar i sysselsättningen (Holmlund 1999).

Det finns få utredningar eller forskningsstudier om säsongarbetslösa. Den så kallade Arbomutredningen skulle enligt direktiv lämna förslag på åtgärder som medför att arbetslöshetsersättningen inte blir ett stående inslag inom de branscher där verksamhet inte bedrivs året runt eller på annat sätt inte är kontinuerlig. Enligt utredningen var omfattningen av säsongarbetslöshet inte stor men den förekom frekvent på vissa delar av arbetsmarknaden.² Slutsatsen i studier gjorda av Arbetsförmedlingen och IAF var att säsongarbete förekommer i ett antal branscher och yrken, samt att incitamenten att ändra på situationen hos arbetsgivare och arbetssökande var svaga (Arbetsmarknadsstyrelsen 2004, IAF 2007, 2008c, Arbetsförmedlingen 2008a). Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) konstaterade att arbetslöshetsförsäkringen inte fungerade som en omställningsförsäkring för denna grupp arbetssökande. Vid sin granskning fann IAF brister i Arbetsförmedlingens arbete med gruppen. Myndighetens uppföljningsarbete var inte anpassat till dessa arbetssökandes situation eftersom de hann påbörja en ny anställning innan myndighetens kontroll trädde in (IAF 2007, 2008c).

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka om arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring också för personer som har arbetslöshetsersättning mellan säsonganställningar. Granskningen har inriktats på arbetslöshetsförsäkringens utformning, styrning och tillämpning samt på att beräkna den samhällsekonomiska och offentligfinansiella bruttokostnaden för denna grupp arbetslösa.

² Utredningen ansåg att ett kontinuerligt säsongarbete inte ska ge rätt till arbetslöshetsersättning. Som grund för det åberopade utredningen domstolsavgöranden från ett antal länsrätter (SOU 1996:150). Regeringsrätten (från och med första januari 2011 heter domstolen istället Högsta förvaltningsdomstolen) har emellertid senare prövat rätten till arbetslöshetsersättning för en person som under en följd av år har varit anställd för sommarsäsong. Rätten kom fram till att personer som haft en sådan anställning har rätt till arbetslöshetsersättning förutsatt att de står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete under den tid de är utan arbete (se RÅ 2003 ref.101).

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Har regeringen styrt och utformat arbetslöshetsförsäkringen så att den fungerar som en omställningsförsäkring för personer med återkommande anställningar för säsongarbete och längre arbetslöshetsperioder däremellan?
- Arbetar Arbetsförmedlingen och IAF för att arbetslöshetsförsäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring även för denna grupp av arbetssökande?
- Hur stor är den samhällsekonomiska och den offentligfinansiella bruttokostnaden för de säsongarbetslösa?

De personer vi studerar har en anställning som inte är tillsvidare utan varar under en viss begränsad tid, till exempel en säsonganställning.

1.3 Bedömningsgrunder

Lagar

Enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd får avtal träffas om säsongarbete.³ Arbetslöshetsförsäkringen regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. För att ha rätt till arbetslöshetsersättning måste den som är arbetslös uppfylla vissa villkor, bland annat måste personen ha arbetat under en viss tid och därigenom ha uppfyllt det så kallade arbetsvillkoret.⁴

Den som inte lever upp till kraven kan drabbas av sanktioner, antingen i form av nedsatt arbetslöshetsersättning eller genom avstängning från eller förlorad rätt till ersättning.⁵ Arbetsförmedlingen har skyldighet att lämna uppgifter till arbetslöshetskassan som är relevanta för att kassan ska kunna fatta riktiga beslut.⁶ Arbetslöshetskassorna beslutar om och betalar ut arbetslöshetsersättning.⁷

³ 5, 15, 25 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd. Särskilda regler ställs upp dels om besked om att arbetstagaren inte kommer att få fortsatt säsonganställning i vissa situationer, dels om företrädesrätt till anställning.

⁴ Arbetsvillkoret innebär att en person under de senaste tolv månaderna innan han eller hon blev arbetslös måste ha arbetat minst 80 timmar per kalendermånad i minst sex månader eller minst 480 timmar fördelat på sex sammanhängande månaders arbete. I det senare fallet måste man ha arbetat minst 50 timmar varje månad (12 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring).

⁵ Om en arbetssökande inte lever upp till kraven enligt 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten kan han eller hon få sin ersättning nedsatt eller bli avstängd från ersättning under en tid (§§ 43,45 och 46 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring). En arbetssökande som inte lever upp till kraven i 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring har inte rätt till arbetslöshetsersättning.

⁶ Enligt 48a § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska Arbetsförmedlingen till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om en arbetssökande som har betydelse för tillämpningen av denna lag.

⁷ Arbetslöshetsförsäkringen handhas av arbetslöshetskassorna (1 § lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor, 5 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring)

I 42 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring finns ett bemyndigande till regeringen eller ansvarig myndighet att, om det finns särskilda skäl, begränsa rätten till arbetslöshetsersättning för arbetstagare som huvudsakligen är sysselsatta i yrken där arbetslöshet årligen regelbundet förekommer. IAF har möjlighet att begränsa rätten till ersättning för dessa arbetstagare.⁸ IAF har i dagsläget inte meddelat någon särskild föreskrift.

Lämpligt arbete är ett nyckelbegrepp inom arbetslöshetsförsäkringen och regleras i 11 § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Där sägs bland annat att skälighänsyn ska tas till den sökandes förutsättningar för arbetet och andra personliga förhållanden.

Enligt en dom från Regeringsrätten⁹ har en person med en årligen återkommande anställning för säsongarbete hos samma arbetsgivare rätt till arbetslöshetsersättning under tiden mellan anställningarna. En förutsättning är att personen ifråga ska leva upp till de grundkrav i arbetslöshetsförsäkringen som gäller för alla som har arbetslöshetsersättning.¹⁰

Arbetsmarknadsutskottet

Riksdagens arbetsmarknadsutskott har vid några tillfällen uttalat sig angående rätten till arbetslöshetsersättning för personer som årligen varvar perioder med arbete med perioder med arbetslöshetsersättning, till exempel personer anställda för säsongarbete. Enligt utskottet ska arbetslöshetsförsäkringen inte användas som någon form av företags- eller branschsubvention eller för att finansiera sådan verksamhet som i och för sig är behjärtansvärd, men som samhället i övrigt inte klarar av att finansiera. Utgångspunkten vid utformningen av arbetslöshetsförsäkringen är den enskildes förhållanden. Utskottet instämde i regeringens uppfattning att syftet inte är att en arbetsökande ska tvingas att byta yrke om det finns rimliga möjligheter till utkomst inom yrket. Men utskottet klargjorde samtidigt att reglerna inte får tillämpas på det sättet att vissa grupper i praktiken får en form av yrkesförsäkring (Proposition 1999/2000:139, betänkande 2000/01:AU5, riksdagsskrivelse 2000/01:102).

Under 2007 och 2008 genomförde regeringen förändringar i arbetslöshetsförsäkringen som syftade till att förstärka arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring och till att premiera arbete. Två av de nyligen genomförda förändringarna kan särskilt påverka säsongarbetslösa: ändringar

⁸ 29 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

⁹ Domstolen har den första januari 2011 bytt namn till Högsta förvaltningsdomstolen.

¹⁰ RÅ 2003 ref. 101, jfr även RÅ 2007 ref. 20 I och II.

i normalarbetstiden för beräkning av arbetslöshetsersättningen och införande av en arbetslöshetsavgift för arbetslöshetskassorna. Regeringens intention med ändringarna var att arbete alltid ska löna sig mer än arbetslöshet (se till exempel proposition 2007/08:1, proposition 2009/10:1).¹¹ Ändringarna omfattar lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring samt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor. Riksdagen har också ställt sig bakom syftena med reformerna (se betänkande 2006/07:AU4y). Men riksdagen riktade också viss kritik mot regeringens förslag. Enligt utskottet kunde det inte vara arbetslöshetsförsäkringens uppgift att lösa problem av mer strukturell art på arbetsmarknaden i stort eller på delar av den. Säsongsarbetande nämndes särskilt (Proposition 2006/07:15, betänkande 2006/07:AU4, riksdagsskrivelse 2006/07:86).

Arbetsmarknadsutskottet har också konstaterat att vissa näringar präglas av stora säsongsvariationer och därmed inte kan fungera effektivt och nå lönsamhet utan att det finns möjlighet att anställa personal under enbart en viss tid av året. Att försvåra för dessa verksamheter att säsongsanställa är att göra såväl glesbygd som många småföretagare en stor otjänst och försämra deras ekonomiska förutsättningar. Säsongsanställningarnas betydelse för unga människor, som gärna tar dessa arbeten som studiefinansiering eller komplement till annat arbete framhölls (Proposition 2006/07:111, betänkande 2006/07:AU14, riksdagsskrivelse 2006/07:185).

Myndigheterna

I instruktionerna till Arbetsförmedlingen och IAF har regeringen reglerat myndigheternas huvudsakliga uppgifter. Särskilt intressant i det här sammanhanget är att Arbetsförmedlingen bland annat ska anpassa sin verksamhet efter den enskildes förutsättningar och att verksamheten ska bidra till geografisk och yrkesmässig rörlighet bland de arbetssökande. Att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring är en av Arbetsförmedlingens nyckeluppgifter.¹² IAF ansvarar för tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen och en av huvuddelarna i det är tillsyn över Arbetsförmedlingens ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen.¹³

Arbetsförmedlingens interna föreskrifter berör inte gruppen säsongsarbetslösa särskilt. Där regleras emellertid arbetet med kontrollen inom arbetslöshets-

¹¹ Detta bekräftas även vid Riksrevisionens intervju med Arbetsmarknadsdepartementet (2010-08-31).

¹² 3 § punkt 4–5, 4 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹³ 1 § förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

försäkringen och de generella bestämmelser som även gäller för de säsongsarbetslösa. Arbetsförmedlingen ansvarar för att informera om de grundvillkor som gäller för att en arbetssökande ska ha rätt till arbetslöshetsersättning.¹⁴ Den ansvariga handläggaren på Arbetsförmedlingen ska i samråd med den arbetssökande upprätta en individuell handlingsplan.¹⁵ När en arbetsförmedlare inte anser att en arbetssökande lever upp till villkoren i arbetslöshetsförsäkringen ska handläggaren skicka en underrättelse till arbetslöshetskassan där den arbetssökandes rätt till arbetslöshetsersättning ifrågasätts.¹⁶¹⁷ Arbetslöshetskassan utreder och beslutar om huruvida individen har rätt till ersättning eller inte.¹⁸ Även IAF:s föreskrift om vad som är ett lämpligt arbete enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring är tillämpliga när det gäller den grupp som Riksrevisionen studerar. I föreskriften sägs till exempel att omställningen ska påbörjas direkt vid arbetslöshetens inträde.¹⁹

Riksrevisionens utgångspunkt

Riksrevisionens utgångspunkt och bedömningsgrunder blir att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring om de ansvariga myndigheterna behandlar de säsongsarbetslösa som alla andra arbetssökande och enligt de regler och intentioner som beskrivits ovan.

1.4 Metod och genomförande

Vi har använt oss av dokumentstudier, intervjuer, enkäter och analyser av registerdata för att besvara de tre revisionsfrågorna, se bilaga A, E och H för en utförligare beskrivning.

I rapporten har vi avgränsat oss till att studera Arbetsförmedlingens arbete med att tillämpa regelverket i arbetslöshetsförsäkringen. Även IAF:s granskning av Arbetsförmedlingen samt deras arbete med regelverket

¹⁴ 7,9 §§ Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2005:4) om handläggning av arbetsförmedlingsärenden.

¹⁵ 9 § 4 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁶ 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹⁷ När en person skriver in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen och vill ha arbetslöshetsersättning ska förmedlingen anmäla detta till arbetslöshetskassan. Om en arbetssökande inte kommer till ett avtalat besök eller kan nås vid den tidpunkt när man kommit överens med Arbetsförmedlingen om att ha kontakt ska Arbetsförmedlingen skicka en avanmälan till arbetslöshetskassan.

¹⁸ Se till exempel 1 § lagen (2000:239) om arbetslöshetskassor. Enligt 47 § lagen (1997:239) om arbetslöshetsförsäkring görs ansökan om arbetslöshetsersättning hos arbetslöshetskassan.

¹⁹ 2–7 §§ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete, IAFS 2004:3.

för arbetslöshetsförsäkringen har studerats. Vi har däremot inte studerat arbetslöshetskassornas arbete eller konsekvenserna av att arbetslöshetsförsäkringen administreras av kassor som är organiserade efter bransch.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Daniela Lundin (projektledare) och Krister Sund. Även Jonas Månsson, Mats Johansson och Ann-Christin Johnreden har deltagit under projektets gång.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 behandlar definitionen av säsongsarbetslöshet, tidigare studier samt gruppens omfattning enligt Riksrevisionens beräkningar. Dessutom ingår en undersökning av om det förekommer informella överenskommelser om återanställning till nästa säsong mellan arbetsgivare och arbetstagare som anställts för säsongsarbete. Kapitel 3 beskriver regeringens styrning på området. I kapitel 4 beskrivs Arbetsförmedlingens och IAF:s arbete med säsongsarbetslöshet. Tonvikten ligger på Arbetsförmedlingens arbete. I kapitel 5 redovisas den samhällsekonomiska och offentligfinansiella bruttokostnaden för säsongsarbetslösheten enligt Riksrevisionens beräkningar. Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer presenteras i kapitel 6.

2 Säsongsarbetslöshet

Det är svårt att finna enhetliga och jämförbara beskrivningar och forskningsgenomgångar som rör personer som tillhör den grupp som står i fokus i den här granskningen. I förstudien utarbetade vi en egen definition som i stort grundar sig på den definition som IAF använde när de i två rapporter från 2007 och 2008 granskade säsongsarbetslöshet under tidsperioden 2003–2007. Riksrevisionens definition innebär att de säsongsarbetslösa, liksom enligt IAF:s definition, ska ha uppburit ersättning från arbetslöshetsförsäkringen i 13 till 40 veckor samt ha arbetat mellan 12 och 39 veckor per år minst tre år i följd. Vidare ska de i genomsnitt ha fått ersättning mer än fyra och en halv dag i veckan under de veckor de är arbetslösa under de år vi studerar.

2.1 Tidigare studier av säsongsarbetslöshet

I det här kapitlet ges en beskrivning av studier om säsongsarbetslöshet. Tre svenska kartläggningar har gjorts. Den internationella forskningen om säsongsarbetslöshet är begränsad.

2.1.1 *Tre svenska kartläggningar av säsongsarbetslöshet*

Den så kallade Arbom-utredningen låg till grund för den nuvarande lagen om arbetslöshetsförsäkring från 1997. Utredningen ägnade en viss uppmärksamhet åt säsongsarbetslöshet. Bland annat gav utredningen Nutek i uppdrag att kartlägga säsongvariationen i ersättningen från arbetslöshetskassorna.²⁰ De arbetslöshetskassor som hade den största absoluta säsongberoende ersättningen var Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa, följt av Metallindustriarbetarnas, Kommunalarbetarnas och Industritjänstemännens arbetslöshetskassa. Yrken med säsongsarbetslöshet fanns representerade i 21 av landets då 40 arbetslöshetskassor. I flera av arbetslöshetskassorna tillhörde bara en liten del av medlemmarna yrkesgrupper där arbetslösheten

²⁰ Nuteks studie byggde på statistik för år 1995 från Arbetsmarknadsstyrelsen, data från SCB:s Arbetskraftsundersökning samt uppgifter från arbetslöshetskassorna.

varierade beroende på säsong. Vissa arbetslöshetskassor hade en relativt hög andel medlemmar inom yrken med säsongarbetslöshet; Hotell-, kafé- och restauranganställdas samt Sveriges teaterverksammas arbetslöshetskassa (SOU 1996:150).

Dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams) hade ansvaret för tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen fram till dess att IAF bildades 2004 (proposition 2001/02:151, betänkande 2001/02:AU7, riksdagsskrivelse 2001/02:243, IAF 2010a). Ams fick 2003 i uppdrag av regeringen att kartlägga säsongarbetslösheten med syfte att kunna skriva en föreskrift som skulle begränsa gruppens rätt till arbetslöshetsersättning (Näringsdepartementet 2003). Enligt kartläggningen av myndighetens register över arbetssökande hade cirka 40 000 personer någon gång under året ett säsongarbete, och närmare 14 000 av dem hade säsongarbeten av återkommande karaktär. De största yrkesområdena med säsongarbetslöshet var jord, skog och trädgård, anläggningsarbete, övrigt byggnadsarbete samt lastbils- och maskinförare. Andelen som enligt Ams kunde betraktas som säsongarbetande utgjorde cirka en procent av samtliga inskrivna som arbetssökande vid arbetsförmedlingen. Förutom att studera sina egna register jämförde Ams antalet säsonganställda enligt den interna statistiken med statistik från SCB:s Arbetskraftsundersökning. Enligt SCB:s statistik var cirka 26 000 personer säsonganställda under 2002. Det motsvarade fem procent av samtliga personer med tidsbegränsad anställning under året. Ams slutsats var att säsongarbete snarare är en anställningsform än en företeelse som går att hänföra till vissa specifikt identifierade näringsgrenar, yrkesområden eller yrken. Det handlade enligt myndigheten om ett mindre antal individer inom yrken som är beroende av till exempel aktuella väderförhållanden, och som därför kan förekomma i olika utsträckning i olika delar av landet och i olika utsträckning inom ett och samma yrke. Säsongarbetslöshet skulle avhjälpas genom det allmänna utvecklingsarbete som då pågick inom Ams (Arbetsmarknadsstyrelsen 2004).

Enligt IAF:s granskningar av säsongarbetslöshet från 2007 och 2008 uppgick antalet säsongarbetslösa totalt till 6 066 personer under perioden 2003–2007. En majoritet av dem, 5 561 personer, arbetade sommarsäsong. IAF definierade en säsongarbetslös som en person som fått arbetslöshetsersättning minst 13 veckor och som arbetat mellan 12 och 39 veckor under ett år. Mönstret av återkommande arbetslöshet och anställning skulle också ha upprepat sig minst tre år i följd. En fördjupad analys gjordes av dem som hade arbete under sommarsäsong. När gruppen definierades på det här sättet var säsongarbete vanligare i de norra länen. Två av tre säsongarbetslösa sökte arbete inom jordbruk, trädgård och skogsbruk, gruv-, bygg- och anläggningsarbete samt transport- och maskinförarbete. Majoriteten av de säsonganställda, 77 procent, var män och drygt 40 procent av dem var 50 år eller äldre. Drygt

hälften hade gymnasial utbildning och 40 procent förgymnasial. IAF menade att utbildningsnivån hänger samman med den höga medelåldern. Andelen säsongsarbetslösa av det totala antal personer som hade arbetslöshetsersättning var en procent. IAF kritiserade i sin granskning av säsongsarbetslösheten Arbetsförmedlingens handläggning av denna grupp arbetssökande. Enligt IAF behandlades de säsongsarbetslösa som övriga arbetssökande i flera avseenden, de var inte heller aktiva i sitt arbetssökande, hade fått få anvisningar från Arbetsförmedlingen och saknade i vissa fall individuella handlingsplaner (IAF 2007, 2008c).

Arbetsförmedlingen menade att man i viss mån kunde bekräfta IAF:s iakttagelser, och den vidtog och planerade åtgärder efter granskningen. Åtgärderna var alla av generell karaktär, det vill säga inte riktade särskilt mot personer som är säsongsarbetslösa (Arbetsförmedlingen 2008a).²¹

2.2 Hur stor är säsongsarbetslösheten?

För att kunna bestämma hur stort ett eventuellt problem med säsongsarbetslöshet är måste gruppen identifieras. För att detta ska låta sig göras måste säsongsarbetslöshet först definieras. Det finns ingen vedertagen definition utan, Riksrevisionen har utgått från den definition som IAF (2007, 2008c) använde vid sina granskningar för att identifiera gruppen säsongsarbetslösa. Definitionen innebär att de säsongsarbetslösa ska ha uppburit ersättning från arbetslöshetsförsäkringen i 13 till 40 veckor samt arbetat mellan 12 och 39 veckor per år, minst tre år i följd. Detta för att möjligaste mån utesluta sommarvikarier och feriearbeten.

Vi har dock valt att inte begränsa oss till att de säsongsarbetslösa enbart ska ha varit sysselsatta under sommar- eller vinterhalvåret som IAF gjorde.²² Vi har dessutom valt att så långt som möjligt utesluta dem som har varit deltidsarbetslösa under lågsäsongen. Därför ska de säsongsarbetslösa enligt vår definition i genomsnitt ha fått ersättning i mer än fyra och en halv dagar i

²¹ De planerade förändringar som nämndes i svaret till regeringen är 2010 genomförda inom Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingens huvudkontor 2010-08-16).

²² IAF fick i uppdrag av Riksrevisionen att i A-stat identifiera de individer som erhållit ersättning i minst 13 kassakortsveckor samt har arbetat mellan 12 och 39 veckor per år minst tre år i rad mellan 2004 och 2008. I detta grundmaterial använder vi sedan de personer som under tre år i följd har 13–40 sammanhängande kassakortsveckor med mer än 4,5 ersättningsdagar i genomsnitt per vecka. Vi använder åren 2006–2008 eftersom 2006 är det första år som treårskravet kan vara uppfyllt. De ska dessutom ha arbetat mellan 12 och 39 sammanhängande veckor under året. Data levererades till SCB där materialet kompletterades med bakgrunds- och inkomstvariabler ur SCB:s LISA-databas för de säsongsarbetslösa och kontrollgruppen. Materialet har även kompletterats med arbetslöshetsinformation från Arbetsförmedlingens datalager. Databasen A-stat innehåller uppgifter om bland annat ersättningsstagare, utbetald ersättning och antal ersättningsdagar.

veckan under de veckor de har varit arbetslösa under de observerade åren. Vi är fullt medvetna om att denna definition och dess restriktioner kan utesluta individer som skulle kunna anses ingå i gruppen säsongsarbetslösa. Det var dock nödvändigt att göra en avgränsning mot gruppen deltidsarbetslösa, och vi valde då att helt utesluta dem så långt som möjligt.²³

IAF granskade endast de som arbetade sommarsäsong, vilket definierades som att den sökande ska ha fått arbetslösersättning minst 65 dagar under perioden 1 september till och med 31 maj under de fem åren 2003–2007. Det resulterade i en population på 5 561 individer. Riksrevisionens definition innebär att vi granskar alla säsonger, vilket ger drygt 3 000 säsongsarbetslösa individer för de två åren 2006–2008.

Deskriptiv statistik för gruppen presenteras i Tabell 1 nedan. Då individer kan vara arbetslösa flera gånger under ett år sammanfaller inte antalet observationer med antalet individer.

²³ Vi har även undersökt hur gruppens storlek förändras då vi tillåter att de arbetssökande endast har uppburit ersättning 3 dagar eller mer i veckan. Det får inga stora konsekvenser för våra resultat: gruppen ökar med cirka 400 individer.

Tabell 1. Deskriptiv statistik över säsongarbetslösa

Variabler	Säsongarbetslösa
Andel män	74 %
Åldersgrupper, andelar	
24 år eller yngre	0,8 %
25-34 år	12 %
35-44 år	20 %
45-54 år	27,5 %
55-64 år	39,5 %
65 år eller äldre	0,1 %
Utbildningsnivå, andelar	
Förgymnasial kortare än 9 år	14,5 %
Förgymnasial 9 år,	19,5 %
Gymnasial högst 2 år	42 %
Gymnasial 3 år	17,5 %
Eftergymnasial kortare än 3 år	4 %
Eftergymnasial, 3 år eller längre	2,5 %
Forskarutbildning	0.1 %
Andel född utomlands	8 %
Kontant bruttolön per år	158 209
Antal observationer	6 424

De säsongarbetslösa i vår studie liknar på många sätt de säsongarbetslösa i IAF:s studier. Andelen män är hög i båda populationerna, över 70 procent, och mer än 40 procent av individerna är 50 år eller äldre. Utbildningsnivån skiljer sig dock åt. Bland individerna i vårt material har en högre andel gymnasial utbildning som högsta utbildningsnivå, nästan 60 procent. Motsvarande siffra i IAF:s studie var 50 procent.

De så kallade näringsgrenar där de flesta säsongarbetslösa återfinns är intresseorganisationer och religiösa samfund samt byggverksamhet. Här finns drygt 55 procent av gruppen. Dessa följs av näringsgrenarna Jordbruk;

Rekreation, kultur och sport; Skogsbruk och Hotell- och restaurangverksamhet. I tabell J1 i bilaga J redovisas vilka näringsgrenar som de säsongarbetslösa är verksamma inom.

2.2.1 Gruppen mindre än i tidigare kartläggningar

Enligt Riksrevisionens beräkningar var totalt 3 012 personer säsongarbetslösa under perioden 2006–2008. Under 2008 fick totalt 327 613 personer arbetslöshetsersättning (www.iaf.se). De säsongarbetslösa utgjorde alltså mindre än en procent av ersättningstagarna 2008.

Jämfört med tidigare studier så är gruppen säsongarbetslösa enligt vår definition relativt liten, jämför kapitel 2.1.1. Enligt den så kallade Arbom-utredningen beräknades den säsongberoende ersättningen från arbetslöshetskassorna uppgå till 2,5 miljarder kr 1995 (SOU 1996:150). Enligt Ams kartläggning från 2003 hade cirka 14 000 personer ett återkommande *säsongarbete*. Ungefär en procent av de inskrivna på arbetsförmedlingen kunde enligt Ams karaktäriseras som säsongarbetande (Arbetsmarknadsstyrelsen 2004). Observera att detta inte är samma sak som att de med nödvändighet också är att betrakta som *säsongarbetslösa*. Att omfattningen divergerar beror delvis på hur gruppen definieras i de olika studierna men kan även bero på att studierna har genomförts vid olika tillfällen.

I IAF:s granskningar av perioden 2003–2007 uppgick antalet till 6 066 personer och kostnaden för gruppen i termer av utbetald arbetslöshetsersättning uppgick till cirka 545 miljoner kronor per år (IAF 2007, IAF 2008c). Riksrevisionens resultat ligger mer i linje med IAF:s resultat, vilket inte är förvånande då en liknande definition av gruppen har använts och de undersökta tidsperioderna dessutom överlappar varandra.

Det finns indikationer på att gruppen minskar över tid, eftersom vi har observerat att inflödet till gruppen minskar under två jämförbara år. Detta kan tyda på att gruppen säsongarbetslösa minskar. Den studerade perioden är dock för kort för att det ska gå att dra några långtgående slutsatser om huruvida det är en bestående trend eller endast en tillfällig minskning.

Inga klara svar på vad som hänt med dem som lämnat gruppen

Gruppen säsongarbetslösa är i viss mån föränderlig, och det finns ett visst flöde av individer till och från gruppen. Riksrevisionen har undersökt vad de som lämnar gruppen övergår till. Frågan är om de har heltidsanställningar eller om de snarare har övergått till att vara arbetslösa hela eller delar av året. Det finns inget entydigt resultat gällande vad de som lämnat gruppen säsongarbetslösa gör istället. Vissa har lämnat gruppen för

helårssysselsättning, andra för att bli deltidsarbetslösa, och det finns ett fåtal som är helt arbetslösa. Vi har undersökt vilka typer av inkomster de som lämnat gruppen 2006 hade under 2008.²⁴ Knappt en halv procent är helt arbetslösa om vi definierar arbetslös som att individen inte har någon kontant bruttolön men inkomster från a-kassa eller inkomster från arbetsmarknadsåtgärd. Om vi tillåter kontant bruttolön tillsammans med arbetslöshetsersättning för att fånga någon form av delårs- eller deltidsarbetslöshet kan cirka 54 procent av den grupp som inte längre är säsongsarbetslösa räknas hit. Drygt 40 procent av dem som lämnat gruppen har inte några arbetslöshetsinkomster, utan endast uppgift om kontant bruttolön. Vissa bruttolöner är dock så låga att personerna ifråga ändå inte kan antas vara heltidssysselsatta hela året.

2.3 Förekommer informella överenskommelser om återanställning?

Vid säsongsarbetslöshet finns konjunkturella och säsongsmässiga variationer i arbetsgivares efterfrågan på arbetskraft. I en sådan situation finns incitament att etablera det som i den nationalekonomiska litteraturen benämns implicita kontrakt mellan företag och anställda. Med implicita kontrakt menas en icke formell överenskommelse mellan de inblandade parterna. Det innebär att företaget redan i samband med att en säsongsanställning upphör erbjuder en återanställning till nästa säsong. Detta för att säkerställa tillgången på arbetskraft inför nästa säsong. Om arbetslöshetsersättning utgör den huvudsakliga inkomstkällan under lågsäsongen fungerar arbetslöshetsförsäkringen som en subvention till verksamheter med stora svängningar i sysselsättningen (Holmlund 1999). Systemet leder till en snedvridning av konkurrensen mellan företag i olika branscher och sektorer och en försämrad resursallokering i samhället.

Riksrevisionen frågade arbetsgivare

SCB har på Riksrevisionens uppdrag riktat en enkät till arbetsgivare som under 2008 har använt sig av säsongsanställd arbetskraft. Syftet med enkäten är bland annat att belysa företagets behov och möjligheter att anställa arbetskraft för säsongsarbete. Ett annat viktigt syfte är att undersöka förekomsten av implicita kontrakt mellan arbetsgivare och säsongsarbetare i den mening att en överenskommelse görs vid säsongens slut om en återanställning nästa säsong. Ett sådant kontrakt kan påverka arbetstagarens sökintensitet under perioder av arbetslöshet och kan även minska trycket på arbetsgivarna att erbjuda andra slags anställningar.

²⁴ Detta rör under 2008 drygt 800 individer.

2.3.1 Arbetsgivare som anställt personer för säsongarbete

De svarande arbetsgivarna finns både inom privat och offentlig sektor. Enkäten skickades till 3 000 mottagare²⁵ i fem urvalsgrupper (jord-, skogs- och byggföretag; övrigt näringsliv; kommuner; landsting; kyrkliga församlingar och samfälligheter) och svarsfrekvensen var 57 procent.²⁶ En tredjedel av de svarande uppgav att de har eller har haft säsonganställda under det senaste året. På frågan om hur många personer som är/har varit säsonganställda under året är medelvärdet 20 personer, men variationen är stor. Det är framförallt kyrkliga församlingar och samfälligheter som anger att de anställer efter säsong, bland dessa anger drygt 90 procent att de har säsonganställda. Även bland de svarande inom jord-, skogs- och byggföretag är andelen hög.

Tabell 4. Har ni personer anställda för säsongarbete inom ert företag?

	Övrigt näringsliv	Jord-, skogs- och byggföretag	Kommun	Landsting	Kyrkliga församlingar och samfälligheter	Totalt
Ja						
Andel	36,3 %	83,3 %	19,6 %	17,7 %	92,1 %	33,6 %
Antal	333	5	120	12	93	563
Nej						
Andel	63,7 %	16,7 %	80,4 %	82,4 %	7,9 %	66,5 %
Antal	584	1	492	56	8	1141
Totalt						
Andel	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Antal	917	6	612	68	101	1704

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsgivare

²⁵ Mottagarna utgörs av arbetsställen vid kommuner, landsting och i privat sektor i de fall där ett arbetsställe har kunna identifieras. I de fall där ett arbetsställe inte har kunnat identifieras, vid så kallad rörlig arbetskraft, har företagen centralt varit mottagare av enkäten. Totalt 11 företag inom branscherna jordbruk, skogsbruk och byggverksamhet undersöks på företagsnivå.

²⁶ För en mer utförlig beskrivning av enkätens utformning och resultat, se bilaga C.

Drygt 80 procent av dem som uppger att de erbjuder säsongssysselsättning anger att de bedriver verksamhet hela året. På frågan om hur viktigt det är att kunna säsongsanställa svarar nästan 75 procent att det är mycket viktigt medan åtta procent anger att denna möjlighet är mindre eller inte alls viktig.

De flesta, drygt 50 procent, av arbetsgivarna uppger att de inte har några större problem med att hitta personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Vidare uppger nästan 75 procent av arbetsgivarna att det är ganska lätt eller mycket lätt att hitta personal som kan tänka sig att ta anställning som varar endast en del av året.

Tabell 5. Hur lätt eller svårt är det att hitta personal som är beredd att ta en anställning fastän den endast varar en del av året?

	Andel	Antal
Mycket lätt	18,8 %	104
Ganska lätt	54,1 %	303
Ganska svårt	14,5 %	72
Mycket svårt	5,4 %	25
Ingen uppfattning	7,3 %	36
Totalt	100 %	540

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsgivare

Den vanligaste rekryteringskanalen för företag är via egna kontakter, men det finns en viss variation mellan de olika urvalsgrupperna. Drygt 30 procent av de svarande inom kommunal sektor uppger att egna kontakter är den främsta rekryteringskanalen, hos de övriga arbetsgivarna ligger motsvarande siffra på mellan 60 och 75 procent.²⁷

²⁷ I det slumpmässiga urval arbetsgivare som tillfrågades i Riksrevisionen (2010:6) hade 68 procent använt sig av informella kanaler vid sin senaste rekrytering.

2.3.2 Återanställer arbetsgivarna samma person?

Mer än 80 procent av dem som har säsonganställda anger att samma personer anställs säsong efter säsong.

Tabell 6. Är det samma personer som återkommer som anställda för säsongarbete från år till år?

	Andel	Antal
Ja, alla	10,9 %	77
Ja, vissa	71,9 %	388
Nej, inte alls	15,1 %	79
Vet inte	2,1 %	12
Totalt	100 %	556

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsgivare

På frågan om en överenskommelse sker om återanställning nästa säsong svarar 20 procent att så sker, och 45 procent uppger att det sker ibland. Detta är vanligast förekommande inom kyrkan, där drygt 50 procent av de svarande uppger att man ofta kommer överens om en återanställning när en anställning upphör. Motsvarande siffra för de övriga urvalsgrupperna varierar mellan 10–25 procent.

Återanställningarna görs vanligen efter 4–6 månader (33 procent) alternativt 7–12 månader (27 procent).

Tabell 7. När säsongarbete upphör, händer det då att ni kommer överens om en återanställning för en framtida säsong?

	Andel	Antal
Ofta	21,4 %	133
Ibland	46,1 %	241
Sällan	14,9 %	79
Aldrig	12,4 %	69
Vet inte	5,2 %	31
Totalt	100 %	553

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsgivare

Intressant är också att flera av respondenterna uppger att delar av de säsongsanställda sammanlagt arbetar så många timmar att det motsvarar en helårstjänst.

Tabell 8. Hur många av dem som ni anställt under de senaste 12 månaderna/idag har anställda kommer under anställningstiden arbeta så många timmar att det i timmar räknat motsvarar helårsarbete?

	Andel	Antal
0 %	41,5 %	241
1-19 %	24,6 %	121
20-39 %	8,7 %	44
40-59 %	6,5 %	38
60-79 %	3,3 %	19
80- %	5,9 %	32
Vet inte	9,4 %	56
Totalt	100 %	551

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsgivare

2.3.3 Möjlighet till heltidsanställning

På frågan om de säsongsanställda kommer att erbjudas en helårsanställning svarade drygt 30 procent av arbetsgivarna att vissa kommer att erbjudas anställning hela året. Drygt 70 procent av dem som inte kommer att erbjuda anställning för hela året uppgav att detta beror på att det är svårt att erbjuda helårsanställning på grund av verksamhetens art.

Tabell 9. Kommer ni kunna erbjuda/har ni erbjudit anställning för hela året till dem som idag är/har varit anställda för säsongarbete?

	Andel	Antal
Ja, alla	0,4 %	2
Ja, vissa	30,8 %	149
Nej, inte alls	69,6 %	386
Vet inte	0,3 %	3
Totalt	100,0	540

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsgivare

Orsaken till att en helårsanställning inte kommer till stånd skulle också kunna vara att det är svårt att hitta personal som är villig att arbeta hela året inom de branscher där säsongarbete är vanligt. Men drygt 67 procent av de tillfrågade svarade att så inte var fallet, medan endast fyra procent menade att det var ovilja hos arbetstagarna som var orsaken till att en helårsanställning inte hade kommit till stånd.

Tabell 10. Vilken är orsaken till att ni inte erbjuder/kommer att erbjuda anställning för hela året? Det är svårt att hitta personal som vill arbeta hela året eller tillsvidare.

	Andel	Antal
Instämmer helt	1,4 %	5
Instämmer till stor del	2,8 %	10
Instämmer till viss del	10,3 %	36
Instämmer inte alls	67,2 %	293
Ingen uppfattning	18,2 %	73
Totalt	100,0 %	417

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsgivare

2.3.4 Arbetsgivarnas kännedom om arbetslöshetsförsäkringen

På frågan vilken som är den vanligaste ekonomiska försörjningen för de säsonganställda då de inte arbetar hos företaget var det vanligaste svaret (36 procent) ersättning från arbetslöshetskassa. Drygt 20 procent av arbetsgivarna visste inte vilken form av ersättning deras tidigare anställda hade då säsonganställningen upphörde. I de fall där inget svarsalternativ passade fanns det en möjlighet att lämna ett frisvar, vilket gjordes av nästan 8 procent av de svarande. Bland dessa företag uppgav en stor del att de säsonganställda studerar och får studiemedel då de inte säsongarbetar.

De som svarade att arbetslöshetsersättning är den vanligaste ekonomiska försörjningen hos de säsonganställda är också de som i störst utsträckning anger att överenskommelser sker med de säsonganställda om återanställning vid säsongens slut. Det finns alltså tecken på att förekomsten av arbetslöshetsersättning i praktiken har betydelse för att implicita kontrakt om återanställning ska komma till stånd.

Nästan 70 procent av de svarande arbetsgivarna uppger att de känner till att arbetslöshetsförsäkringen har förändrats, och bland dessa uppger drygt sex procent att detta i sin tur har påverkat deras förhållningsätt till att säsonganställa. Nästan 80 procent av arbetsgivarna uppger emellertid att förändringen inte har påverkat deras förhållningsätt till de säsonganställda.

Tabell 11. Har den här regelförändringen påverkat ert förhållningsätt till att anställa personal för säsongarbete?

	Andel	Antal
Ja	6,0 %	30
Nej	78,7 %	297
Vet inte	15,3 %	50
Totalt	100,0 %	377

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsgivare

Vidare gör mer än 50 procent av arbetsgivarna, oavsett sektor, bedömningen att antalet säsonganställda inom deras verksamhet kommer att vara oförändrad, cirka 13 procent anser att antalet kommer att öka medan elva procent menar att antalet kommer att minska.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

Det är svårt att finna enhetliga och jämförbara beskrivningar och forskningsgenomgångar om personerna i den grupp som står i fokus i den här granskningen.

Enligt den definition av säsongarbetslöshet som Riksrevisionen använder i denna granskning ingår personer som fått ersättning från arbetslöshetsförsäkringen i mellan 13 och 40 veckor samt arbetat mellan 12 och 39 veckor per år. Vidare ska de säsongarbetslösa i genomsnitt ha fått ersättning i mer än fyra och en halv dagar i veckan under de veckor de är arbetslösa under de observerade åren. Detta resulterar i 3 012 säsongarbetslösa individer för perioden 2006–2008. Det finns indikationer på att gruppen minskar över tid, eftersom då vi har observerat att inflödet till gruppen minskar under två jämförbara år.

IAF kom i sin granskning fram till att totalt 5 561 personer som arbetade sommarsäsong kunde beskrivas som säsongarbetslösa. Riksrevisionen har i stort använt samma definition som IAF gjorde i sin granskning av säsongarbetslöshet med den skillnaden att Riksrevisionen inte begränsat analysen till personer som endast arbetar sommar- eller vintersäsong.

Vid säsongarbetslöshet finns konjunkturella och säsongmässiga variationer i arbetsgivares efterfrågan på arbetskraft. Då finns det incitament att etablera icke formella överenskommelser mellan arbetstagare och arbetsgivare, så kallade implicita kontrakt. När det gäller säsongarbetslöshet kan det antas

att det finns implicita överenskommelser om att arbetslöshetsersättningen i praktiken kan utgöra en del av arbetstagarnas sammanlagda årsinkomst. Riksrevisionens enkät ger stöd för hypotesen om implicita kontrakt. Det finns arbetsgivare som ingår mer eller mindre inofficiella överenskommelser om återanställning vid nästa säsong med dem som de har säsonganställt. Det är dessutom något vanligare att arbetsgivare och arbetstagare kommer överens om återanställning när arbetsgivaren känner till att de säsonganställda försörjer sig genom arbetslöshetsersättning mellan anställningarna än då de säsongarbetslösa inte försörjer sig genom arbetslöshetsersättning.

3 Regeringens styrning

Regeringen skrev i propositionen *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring* att en av de två centrala utgångspunkterna i den svenska arbetslöshetsförsäkringen är att den ska vara förenlig med arbetsmarknadspolitikens mål om en väl fungerande arbetsmarknad.²⁸ En hög omställningsförmåga är ett av kännetecknen för en väl fungerande arbetsmarknad. Centralt är kravet på att en arbetssökande aktivt ska söka arbete. Genom detta krav betonas arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring (proposition 1999/2000:139 s. 18, betänkande 2000/01:AU5, riksdagsskrivelse 2000/01:102).

Regeringen har 2007–2010 genomfört förändringar i arbetslöshetsförsäkringen (se bilaga B för en utförligare beskrivning av förändringarna). Regeringens syfte med reformerna var att öka drivkrafterna till arbete och förstärka arbetslöshetsförsäkringens roll som en omställningsförsäkring. Reformerna inom arbetslöshetsförsäkringen ska ses som en del i ett paket av reformer som också innefattar reformer som till exempel jobbskatteavdraget i skattesystemet (se till exempel proposition 2007/08:1, proposition 2009/10:1, Arbetsmarknadsdepartementet 2010-08-31).²⁹

De förändringar som genomförts nyligen är inte riktade särskilt mot säsongarbetslösa; den grupp vi studerar nämns inte särskilt i förarbetena (proposition 2006/07:111, betänkande 2006/07:AU14, riksdagsskrivelse 2006/07:185, proposition 2006/07:89, betänkande 2006/07:AU13, riksdagsskrivelse 2006/07: 179-18, proposition 2007/08:118, betänkande 2007/08:AU6, riksdagsskrivelse 2007/08:214, proposition 2008/09:127, betänkande 2008/09:AU10, riksdagsskrivelse 2008/08:250).³⁰ Två av förändringarna

²⁸ Försäkringens andra utgångspunkt är att den ska ge en solidariskt finansierad inkomstrygghet för den som blir arbetslös.

²⁹ Tre grupper av arbetssökande pekas särskilt ut: utrikes födda, ungdomar och långtidsarbetslösa. Senare under mandatperioden utökades insatserna som är riktade till personer som nyligen blivit arbetslösa och personer som tidigare varit sjukskrivna (se till exempel proposition, 2007/08:1, utgiftsområde 13, proposition 2009/10:1, utgiftsområde 14, betänkande 2006/07:AU47).

³⁰ Detta bekräftas även vid Riksrevisionens intervju med Arbetsmarknadsdepartementet. Arbetsmarknadsdepartementet uttalade då också att avsikten inte är att försäkringen i praktiken ska fungera som yrkesförsäkring (Arbetsmarknadsdepartementet 2010-08-31).

kan emellertid få särskilda konsekvenser för de säsongarbetslösa. Den första förändringen av betydelse är ändringen av ramtiden för beräkning av normalarbetstid. Eftersom den nu beräknas för en period av tolv månader istället för som tidigare sex påverkar förändringen personer som inte arbetar under hela året. En person som har arbetat heltid under sex månader kan inte längre få full dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen. För att få hel dagpenning måste en arbetssökande ha arbetat heltid under hela den ramtid som arbetslöshetsersättningen beräknas på.³¹ För det andra har den arbetslöshetsavgift som infördes under 2008 tydliggjort kopplingen mellan arbetslösheten i en bransch och storleken på avgiften till arbetslöshetskassan. Detta kan också få betydelse för den grupp Riksrevisionen granskat. För att avgiftsnivån ska spela roll för personer med säsongarbetslöshet krävs dock att de är koncentrerade till någon eller några arbetslöshetskassor. Om denna grupp arbetslösa är av liten omfattning eller om de är medlemmar i många olika kassor, är denna förändring däremot av begränsad betydelse.³²

Arbetsmarknadsdepartementet menar också att den generella avgiftshöjning som genomförts inom arbetslöshetsförsäkringen kan komma att särskilt påverka säsongarbetslösa eftersom de löper en relativt sett högre risk för att bli arbetslösa (Arbetsmarknadsdepartementet 2010-08-31).

Regeringen har inte gett några särskilda uppdrag eller krav på återrapporteringar angående säsongarbetslösa till Arbetsförmedlingen eller IAF under perioden 2007–2010. Regeringen har däremot ställt krav på återrapportering av hur arbetet med arbetslöshetsförsäkringen generellt sett fungerar. De konkreta uppdragen till Arbetsförmedlingen har syftat till att ta fram lämpliga indikatorer som gör att regeringen kan följa myndighetens arbete med arbetslöshetsförsäkringen och till att förbättra tillämpningen av regelverket för arbetslöshetsförsäkringen inom myndigheten. Även uppdragen till IAF har syftat till att följa upp regeltillämpningen (Arbetsmarknadsdepartementet, Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen 2007–2010, Regleringsbrev för IAF 2007–2010).

Europeiska kommissionen har skickat en formell underrättelse till den svenska regeringen, bland annat för att den svenska arbetsrättslagstiftningen, enligt kommissionen, helt saknar åtgärder för att förhindra missbruk av visstidsanställningar för till exempel säsongarbete. Den svenska regeringen godtar inte kommissionens uppfattning. Regeringen menar i sitt svar på

³¹ 15a och 23b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

³² I bilaga B finns en utförligare beskrivning av de relevanta förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen.

kommissionens formella underrättelse att de bestämmelser som finns i lagen om anställningsskydd utgör minst lika effektiva åtgärder för att förhindra missbruk av säsongsanställningar som de som anges i EU:s direktiv.³³

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Intentionerna med de senaste årens förändringar i arbetslöshetsförsäkringen har varit att generellt sett stärka incitamenten att arbeta. De nyligen genomförda ändringarna i försäkringen och den löpande styrning som regeringen riktat till Arbetsförmedlingen eller IAF har inte särskilt berört säsongsarbetslöshet. Det nya sättet att beräkna normalarbetstiden i arbetslöshetsförsäkringen får dock konsekvenser för nivån på arbetslöshetsersättningen för den grupp av arbetsökande som Riksrevisionen granskar.

³³ En formell underrättelse är det första steget i den process som kommissionen inleder om den inte anser att ett medlemsland lever upp till EU-fördragen. I bilaga C finns en utförligare beskrivning av kommissionens formella underrättelse och regeringens svar.

4 Arbetsförmedlingens och IAF:s arbete med arbetslöshetsförsäkringen

4.1 Arbetsförmedlingens generella arbete med arbetslöshetsförsäkringen³⁴

I kapitel 1.4 redogör vi för våra bedömningsgrunder i granskningen och där framgår att inga särskilda regler gäller för hur Arbetsförmedlingen ska arbeta med säsongsarbetslösa. De ska behandlas enligt samma regler som övriga arbetssökande som har arbetslöshetsersättning. Eftersom det generella arbetssättet är det som gäller för den grupp som vi granskar finns en utförligare beskrivning av Arbetsförmedlingens generella arbete med arbetslöshetsförsäkringen i bilaga F. Av bilagan framgår bland annat att Arbetsförmedlingen under 2010 arbetar särskilt med att förbättra tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen på de lokala arbetsförmedlingarna. Detta är ett av de prioriterade områdena i verksamheten under 2010. Genom att Arbetsförmedlingen förbättrar det generella arbetet med kontrollfunktionen berörs även de säsongsarbetslösa.

4.2 Arbetsförmedlarnas tillämpning av regelverket för säsongsarbetslösa

Flera tidigare studier av tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen har visat att det finns variationer mellan hur arbetsförmedlare tillämpar reglerna i arbetslöshetsförsäkringen. Som exempel kan nämnas att ett i vissa avseenden strikt regelverk i praktiken tillämpas mindre strikt och att vissa delar av regelverket lämnar stort tolkningsutrymme till de enskilda arbetsförmedlarna (se till exempel Lundin 2000 och IAF 2008a, 2008b, 2010c). Riksrevisionen genomförde 2004 och 2005 två granskningar av Arbetsförmedlingens hantering av arbetslöshetsförsäkringen och fann då brister i Arbetsförmedlingens arbete med kontrollen i arbetslöshetsförsäkringen. (Riksrevisionen 2004, 2005). Riksrevisionen (2009) studerade Arbetsförmedlingens arbete med kraven på geografisk och yrkesmässig omställning i arbetslöshetsförsäkringen.

³⁴ En kortfattad beskrivning av Arbetsförmedlingen finns i bilaga E.

Bland annat fann Riksrevisionen att regelverket ställer höga krav på arbetsförmedlarna att göra individuella bedömningar. De individuella handlingsplanerna kunde också användas mer aktivt för att tydliggöra omställningskraven. I ingen av dessa undersökningar har man tittat särskilt på tillämpningen av regelverket när arbetsförmedlarna arbetar med säsongarbetslösa personer.³⁵

Undersökning av arbetet med säsongarbetslösa

Riksrevisionen har gjort en enkätundersökning riktad till 1 000 arbetsförmedlare som arbetar på arbetsförmedlingskontor som täcker in kommuner där det under åren 2004–2008 var vanligare med säsongarbetslöshet än i genomsnitt i landet. Svarsfrekvensen var 59 procent. Arbetsförmedlarna fick i vissa fall svara på samma fråga gällande tre grupper av arbetssökande. Förutom säsongarbetslösa skulle de svara på hur de i motsvarande situation agerade gentemot en genomsnittlig inskriven arbetssökande vid Arbetsförmedlingen respektive en arbetssökande som tillhör en prioriterad grupp inom Arbetsförmedlingen.³⁶ Vi valde detta sätt att utforma enkäten för att få en nivå att jämföra resultaten för säsongarbetslösa med, samt för att vi skulle kunna se om den grupp av arbetssökande som vi studerar i praktiken verkar behandlas annorlunda än andra arbetssökande. I bilaga G finns mer information om enkätundersökningen och beskrivande statistik över de grupper av arbetssökande som Riksrevisionen frågat om i enkäten, I samband med enkätresultaten berörs även det som framkommit vid Riksrevisionens intervjuer med arbetsförmedlare.

4.2.1 Riktlinjer och utbildning för arbetet med säsongarbetslösa

Arbetsförmedlingen har inte utfärdat några särskilda riktlinjer för hur arbetsförmedlarna ska arbeta med personer som har anställning en del av året för att däremellan ha arbetslöshetsersättning (Arbetsförmedlingens huvudkontor 2010-08-16, 2010-09-21).³⁷ Bland de arbetsförmedlare som svarat på Riksrevisionens enkät menar sig knappt 60 procent känna till centrala

³⁵ IAF studerade Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket i arbetet med säsongarbetslösa (IAF 2007, 2008c), se avsnitt 2.1.1.

³⁶ De prioriterade grupperna för verksamhetsåret 2010 är deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin, deltagare i jobbgaranti för ungdom, nyanlända invandrare, personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga (för dessa grupper mäts den månadsvisa omsättningen till arbete via Arbetsförmedlingens styrkort) samt även långtidssjukskrivna som ska introduceras på arbetsmarknaden (för denna grupp mäts andelen i arbete, utbildning eller i arbetsmarknadspolitiskt program 30 dagar efter att Arbetsförmedlingens program Arbetslivsintroduktion har avslutats) (Arbetsförmedlingen 2010-10-12, Arbetsförmedlingen 2010d).

³⁷ Detta påtalade också Arbetsförmedlingen när de för regeringen redogjorde för vilka åtgärder de vidtagit eller planerade med anledning av IAF:s granskning av säsongarbetslöshet (Arbetsförmedlingen 2008a).

riktlinjer för hur de ska arbeta med den här gruppen arbetssökande. En tänkbar förklaring kan vara att arbetsförmedlarna anser det klart att denna grupp av arbetssökande inte ska särbehandlas och att detta därför gör att många säger sig känna till riktlinjer för arbetet.

Något färre, drygt 40 procent, säger sig känna till riktlinjer som utarbetats lokalt eller i arbetsmarknadsområdet. När vi har intervjuat arbetsförmedlare har vissa förmedlare nämnt att man på det kontor de jobbar, åtminstone under perioder, arbetat på ett särskilt sätt med säsongsarbetslösa (Gävleborg, Örebro). De arbetssätt som dessa förmedlare beskrivit skulle kunna bygga på riktlinjer som utarbetats på lokal nivå.

Diskussioner om arbetssätt och tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen

Enligt drygt 40 procent av de svarande arbetsförmedlarna diskuterar de på kontoret, till exempel på personalmöten, vilket arbetssätt de bör använda gentemot personer som återkommande är säsongsarbetslösa. Detsamma gäller hur regelverket i arbetslöshetsförsäkringen bör tillämpas på denna grupp arbetssökande. Något färre, runt en tredjedel, diskuterar detta med sina kollegor. En dryg femtedel bland arbetsförmedlarna menar emellertid att det *inte* förekommer några diskussioner om arbetssätt eller regeltillämpning gällande säsongsarbetslösa på deras kontor.³⁸

Bland arbetsförmedlare generellt sett säger 85 procent att de inte fått någon utbildning i hur man inom Arbetsförmedlingen bör arbeta med denna grupp av arbetssökande. Bland dem som är resurspersoner och underrättelseansvariga har en större andel tagit del av utbildning som berör säsongsarbetslöshet.³⁹ Drygt hälften av dem säger att den utbildning de har tagit del av har behandlat hur arbetslöshetsförsäkringen bör tillämpas på arbetssökande som systematiskt återkommer i arbetslöshet. Ungefär 40 procent av dem säger att man har diskuterat hur regelverket ska tillämpas på sökandegruppen i de nätverksträffar de har deltagit i.

Enligt intervjuerna med arbetsförmedlare kan förmedlarna identifiera personer som systematiskt återkommer i arbetslöshet. I många fall har handläggarna personlig kännedom men personerna kan också identifieras via uppgifter i Arbetsförmedlingens operativa datasystem AIS (Blekinge, Dalarna, Jämtland, Värmland, Örebro).

³⁸ De säsongsarbetslösa är totalt sett en grupp av liten omfattning men enkäten är ställd till arbetsförmedlare som arbetar med denna grupp arbetssökande samt som arbetar på arbetsförmedlingskontor som täcker in kommuner med en högre säsongsarbetslöshet än genomsnittet, se bilaga G.

³⁹ Dessa personer är inräknade i de 15 procent av arbetsförmedlarna som totalt sett säger sig ha fått utbildning.

4.2.2 Information om arbetslöshetsförsäkringen

Arbetsförmedlingen ska informera de arbetssökande om villkoren i arbetslöshetsförsäkringen.⁴⁰ I Arbetsförmedlingen (2010f) skriver myndigheten att arbetsförmedlaren har fullgjort sitt informationsansvar om den arbetssökande har fått den folder som ingår i Arbetsförmedlingens basmaterial för arbetslösa. Broschyren ska kombineras med att arbetsförmedlaren muntligt berättar om och förklarar vad som står i den om grundvillkor, lämpligt arbete, dagpendlingsavstånd samt konsekvenserna av att inte söka ett lämpligt arbete eller av att inte besöka Arbetsförmedlingen när man kommit överens om det (Arbetsförmedlingen 2010f).

Enligt närmare 95 procent av de arbetsförmedlare som svarat på Riksrevisionens enkät får de säsongsarbetslösa samma information som andra arbetssökande som skriver in sig på Arbetsförmedlingen. Enligt ungefär elva procent får de information som är särskilt anpassad för sökandegruppen.

Av Riksrevisionens intervjuer med arbetsförmedlare bekräftas denna bild. (Värmland, Gävleborg, Dalarna, Blekinge). Det har på vissa orter förekommit att man särskilt har kallat in grupper av säsongsarbetslösa för informationsmöten när ett stort antal sådana arbetssökande skrivit in sig vid Arbetsförmedlingen vid samma tidpunkt (Blekinge, Gävleborg, Jämtland).

4.2.3 Individuella handlingsplaner

En arbetssökande som vill ha arbetslöshetsersättning ska delta i upprättandet av en individuell handlingsplan⁴¹ som ska beskriva den arbetssökandes väg till arbete. Handlingsplanen ska kunna användas som ett uppföljningsinstrument för Arbetsförmedlingen och för att kontrollera till exempel den arbetssökandes sökaktivitet, se bilaga F. En individuell handlingsplan ska upprättas senast 30 dagar från det att en arbetssökande skrev in sig vid Arbetsförmedlingen och ska sedan följas upp vid varje kontakt.⁴²

Drygt tre fjärdedelar av de svarande arbetsförmedlarna upprättar alltid en individuell handlingsplan när en systematiskt återkommande arbetssökande återkommer till/skriver in sig vid arbetsförmedlingen och 15 procent gör det i de flesta fall.

⁴⁰ 7, 9 §§ Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSF 2005:4) om handläggning av arbetsförmedlingsärenden.

⁴¹ 9 § 4 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

⁴² 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Tabell 13. Om du inte alltid upprättar en individuell handlingsplan – vilken är orsaken?

Den arbetssökande har redan en handlingsplan	71 %
Den arbetssökande är inskriven på AF under så kort tid att det inte blir aktuellt att upprätta en handlingsplan	57 %
Arbetet med andra arbetssökande eller med arbetsgivare måste prioriteras	36,5 %
Annan anledning	40,5 %
Antal svar	79

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare

De förmedlare som inte alltid upprättade en individuell handlingsplan fick ange orsaken till det. Den vanligaste anledningen var att den säsongarbetslösa redan hade en individuell handlingsplan. Det var också relativt vanligt att den arbetssökande är inskriven på Arbetsförmedlingen under så kort tid att det inte blir aktuellt att upprätta en handlingsplan.

Om det är problematiskt eller inte att några personer inte får någon handlingsplan av den anledningen är det svårt att ge ett entydigt svar på. Vid intervjuer med arbetsförmedlare har de nämnt att vissa personer har olika sysselsättningar olika säsonger och därför är inskrivna på förmedlingen en så kort tid att en individuell handlingsplan inte upprättas (Dalarna, Jämtland). I sådana fall kan det inte ses som ett problem att ingen handlingsplan upprättas. Arbetet med andra arbetssökande eller arbetsgivare gör enligt 36,5 procent av förmedlarna att säsongarbetslösa inte alltid får en individuell handlingsplan när de skrivs in vid förmedlingen. Det kan ses som ett tecken på bristande resurser eller på att arbetet med sökandegruppen inte prioriteras.

Tabell 14. Hur ofta uppdaterar du den individuella handlingsplanen för nedanstående grupper av arbetssökande?

	Varje månad eller oftare	Var tredje månad	Var sjätte månad eller mer sällan
Säsongarbetslösa	9 %	39 %	48 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	9,5 %	46,5 %	41,5 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom Arbetsförmedlingen	27 %	44,5 %	21 %
Antal svar	332		

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare

En individuell handlingsplan ska uppdateras varje gång den arbetssökandes förutsättningar att söka arbete förändras, dock minst en gång var sjätte månad som en arbetssökande är inskriven vid Arbetsförmedlingen⁴³. Hur ofta handlingsplanen uppdateras kan alltså hänga samman med hur ofta en arbetsförmedlare har kontakt med en arbetssökande. Det går att se vissa skillnader när det gäller hur ofta arbetsförmedlarna uppdaterar handlingsplanerna. Handlingsplanerna verkar uppdateras med tätare intervall om en arbetssökande tillhör en prioriterad grupp, en dryg fjärdedel av arbetsförmedlarna uppdaterar handlingsplanerna för dessa sökande varje månad eller oftare. De säsongarbetslösas handlingsplaner uppdateras ungefär lika ofta som planen för en genomsnittlig inskriven arbetssökande. Enligt 40 procent av arbetsförmedlarna uppdateras den var tredje månad. För 48 procent av de säsongarbetslösa uppdateras handlingsplanen ungefär var sjätte månad eller mer sällan än så.

4.2.4 Matchning och aktiviteten i arbetssökandet

Ett av grundvillkoren för att en arbetssökande ska ha rätt till arbetslöshetsersättning är aktivt arbetssökande. IAF konstaterar i sin granskning av säsongarbetslöshet att sökaktiviteten bland dessa arbetssökande var låg (IAF 2008c). Vi har därför bitt arbetsförmedlarna att göra en bedömning av hur lätt det är att matcha de säsongarbetslösa och hur hög sökaktiviteten är i gruppen. Förmedlarna fick också ge exempel på vad de gjorde för att få de arbetssökande att vara aktiva samt redogöra för vad de gör när de ser att sökaktiviteten är låg.

Tabell 15. Hur svårt eller lätt är det i genomsnitt att finna ett lämpligt arbete att matcha säsongarbetslösa emot?

Mycket lätt	0 %
Ganska lätt	6 %
Varken svårt eller lätt	27,5 %
Ganska svårt	52 %
Mycket svårt	14 %
Antal svar	333

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare

⁴³ 10 § Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 2004:11) om individuella handlingsplaner.

Drygt två tredjedelar av arbetsförmedlarna, 66 procent, menar att det är svårt att hitta ett lämpligt arbete att matcha de säsongsarbetslösa mot. Detta medan totalt sex procent menar att det är lätt. Drygt 90 procent av förmedlarna menar att svårigheten att matcha åtminstone i viss utsträckning varierar beroende på vilken bransch den sökande jobbar inom, vilken utbildningsbakgrund han eller hon har respektive beroende på konjunkturen. I intervjuerna med arbetsförmedlare framkommer att många säsongsarbetslösa har en smal yrkeskompetens. När deras arbeten är väderberoende finns det därför ofta inget arbete att matcha emot eller anvisa till för arbetsförmedlarna (Blekinge, Dalarna, Gävleborg, Värmland, Örebro). Om de arbetssökande inte byter yrkesinriktning genom till exempel omskolning behöver de leta efter arbeten som kan komplettera deras säsongsanställning (Blekinge, Dalarna, Värmland, Örebro).

När det gäller sökaktiviteten kan vi se en tydlig skillnad mellan de säsongsarbetslösa och de två jämförelsegrupperna. En betydligt större andel säsongsarbetslösa söker inte arbete särskilt aktivt. Dessutom söker en klart mindre andel arbete mycket aktivt. Denna bild bekräftas vid intervjuer med arbetsförmedlare. Sökaktiviteten påverkas enligt förmedlarna bland annat av hur lång tid det är kvar tills en ny säsongsanställning ska påbörjas och nivån på individernas arbetslöshetsersättning (Blekinge Dalarna, Gävleborg, Värmland, Örebro). Det förekommer att arbetsförmedlingskontor har haft aktivare arbetssätt gentemot säsongsarbetslösa. Dessa personer har då kallats till ett särskilt informationstillfälle där de har fått information om kraven i arbetslöshetsförsäkringen och arbetsförmedlingen följde upp deras arbetssökande genom den individuella handlingsplanen varje månad. Detta ledde enligt förmedlarnas bedömning till ökad sökaktivitet och till att de arbetssökande letade efter arbeten inom ett bredare geografiskt och yrkesmässigt sökområde (Gävleborg).

Tabell 16. Hur aktivt söker i genomsnitt nedanstående grupper av arbetssökande efter arbete?

	Mycket aktivt	Ganska aktivt	Inte särskilt aktivt	Inte alls aktivt
Säsongsarbetslösa	5,5 %	37,0 %	44,5 %	6 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	18,5 %	71,5 %	6,5 %	0 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF	11,5 %	60 %	16,5 %	2 %
Antal svar	332			

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare

Det finns skillnader avseende i vilken utsträckning arbetsförmedlarna använder platsförslag, anvisning till ledig plats respektive arbetsmarknadspolitiskt program och erbjudande om jobbcoachning för att de arbetssökande ska söka jobb beroende på vilken sökandegrupp de tillhör. De säsongsarbetslösa aktiveras genomgående i något lägre utsträckning.⁴⁴ Framför allt anvisas de i klart lägre utsträckning till arbetsmarknadspolitiska program. Den största skillnaden är gentemot arbetssökande som tillhör en prioriterad grupp, 32 procentenheter, men skillnaden gentemot en genomsnittlig arbetssökande, tio procentenheter, är också relativt stor.

Det verkar också vara vanligare att en genomsnittlig inskriven arbetssökande erbjuds jobbcoachning, skillnaden är tolv procentenheter gentemot personer som är säsongsarbetslösa.⁴⁵

Att anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program eller en annan aktiv insats kan förutom att stärka den arbetssökandes kompetens även fungera som ett test av arbetsviljan. Personer kan välja att försörja sig på annat sätt än genom arbetslöshetsersättning för att undvika deltagande (se till exempel Forslund & Vikström 2010). När arbetsförmedlarna får ange vad de gör när en arbetssökande inte söker arbete aktivt ser vi återigen att de mindre ofta använder sig av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program när den sökande är säsongsarbetslös. Intressant att notera är att förmedlarna även använder sig av platsanvisningar mer sällan till den grupp vi granskar. Det går inte att se att arbetsförmedlarna tydligt använder något annat medel oftare utan de verkar snarare använda de tillgängliga medlen mer sällan.⁴⁶

Arbetsförmedlare säger vid Riksrevisionens intervjuer att det i dagsläget finns möjligheter att ge säsongsarbetslösa insatser som arbetspraktik eller jobbcoachning (Blekinge, Gävleborg, Jämtland, Värmland, Örebro). På ett kontor har man under våren/sommaren 2010 erbjudit alla personer som avslutat en återkommande anställning en praktikplats eller jobbcoachning. Arbetsförmedlarnas bedömning är att detta har ökat sökaktiviteten (Jämtland).

4.2.5 *Arbetsförmedlingens arbete med anvisningar*

När Arbetsförmedlingen hittar ett arbete som de bedömer är lämpligt för en arbetssökande kan de välja att skicka en anvisning till den arbetssökande. Den arbetssökande är då skyldig att söka arbetet eller redovisa giltiga skäl till

⁴⁴ Se tabell G12 i bilaga G.

⁴⁵ Arbetssökande tillhörande en prioriterad grupp behandlas ungefär som de säsongsarbetslösa vad gäller jobbcoachning.

⁴⁶ Se tabell G12 i bilaga G.

varför han eller hon inte sökt arbetet. Om de skäl som den arbetssökande anger inte är giltiga ska Arbetsförmedlingen skicka en underrättelse till arbetslöshetskassan.⁴⁷

Anvisningar till personer med löfte om anställning hos annan arbetsgivare

Ett giltigt skäl att inte söka ett anvisat jobb är att man väntar på en anställning hos en annan arbetsgivare. Den arbetssökande ska emellertid kunna visa på skriftlig dokumentation av löftet och det arbete man väntar på ska tillräddas inom 14 dagar.⁴⁸ IAF visade i sin granskning av säsongsarbetslöshet på att de säsongsarbetslösa ofta hade en överenskommelse om återanställning för nästa säsong. Därför valde vi att fråga arbetsförmedlarna i vårt urval hur de agerade när en arbetssökande har fått ett löfte om en anställning hos en annan arbetsgivare. Valde de att ändå anvisa arbeten till dem?

Tabell 17. Anvisar du en ledig plats till en arbetssökande som har fått löfte om anställning hos en annan arbetsgivare?

	Säsongs- arbetslösa	En genomsnittlig inskriven arbetssökande	En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF
Nej, inte om den sökande kan ange tillträdesdatumet	25,5 %	24 %	24 %
Ja, om tillträdesdatumet ligger mer än 14 dagar längre fram i tiden än den anvisade platsens	56 %	58,5 %	55 %
Ja, oavsett när den utlovade anställningen ska tillräddas	11 %	10 %	10,5 %
Antal svar	331		

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare

Drygt hälften av arbetsförmedlarna svarar att de anvisar ett lämpligt arbete om tillträdesdatumet ligger mer än 14 dagar längre framåt i tiden än den anvisade platsens. En fjärdedel tillämpar emellertid inte regelverket strikt och avstår från att anvisa om den arbetssökande kan ange ett tillträdesdatum för den utlovade anställningen. Arbetsförmedlarna gör i det här fallet ingen

⁴⁷ 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, se även bilaga H.

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

skillnad mellan de arbetssökande beroende på vilken grupp av arbetssökande de tillhör. Vid intervjuer med arbetsförmedlare har det framkommit att de med återkommande säsongsarbetslöshet ofta har en överenskommelse om anställning (Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Värmland, Örebro).

Geografiskt och yrkesmässigt sökområde

Grundregeln i arbetslöshetsförsäkringen är att arbetssökande ska söka efter arbete på hela arbetsmarknaden. Det innebär att en arbetslös person ska söka lämpliga arbeten som ligger utanför dagpendlingsavstånd respektive utanför det yrke som man är utbildad för eller har erfarenhet ifrån. Det är i sista hand arbetsgivaren som bedömer om en person är lämplig för en ledig plats. Det finns utrymme för undantag i lagstiftningen, men de är alla av tillfällig karaktär. Den som söker arbetslöshetsersättning förväntas arbeta för att undanröja de hinder som finns för att kunna söka arbeten som han eller hon inte kan pendla till under dagen eller för att söka arbeten inom andra yrken. Kraven skärps med arbetslöshetstidens längd.⁴⁹

Riksrevisionen (2009) kom fram till att regelverket behövde förtydligas när det gällde kraven på geografisk och yrkesmässig omställning. Till exempel påpekades att det för att underlätta arbetsförmedlarnas bedömningar borde tydliggöras att kraven på omställning ska utökas med tiden. Den grupp vi studerar i den här granskningen har arbete en del av året men de har under minst tre år i följd haft längre perioder med arbetslöshetsersättning mellan anställningarna.

Mellan 70 och 80,5 procent av arbetsförmedlarna⁵⁰ säger sig ofta diskutera möjligheten att söka arbete utanför dagpendlingsavstånd och inom ett utvidgat yrkesmässigt sökområde med sina arbetssökande. Det går att se skillnader när det gäller de grupper av arbetssökande vi har studerat i enkäten. Det är vanligare att förmedlarna ofta tar upp diskussionen med en genomsnittlig inskriven arbetssökande. På det stora hela följer svaren gällande de säsongsarbetslösa samma mönster men vi kan se att det är relativt sett vanligare att förmedlarna ibland eller sällan diskuterar möjligheten att söka arbeten utanför dagpendlingsavstånd eller inom andra yrken med dem. Samma mönster är synligt när vi studerar hur ofta de anvisar lediga arbeten inom ett utvidgat geografiskt eller yrkesmässigt sökområde. Mellan 32 och 41,5 procent av arbetsförmedlarna⁵¹ anvisar ofta en ledig plats inom ett utvidgat sökområde. Det är relativt sett vanligare att förmedlarna sällan anvisar sådana

⁴⁹ 6, 8 §§ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete, IAFFS 2004:3.

⁵⁰ Andelen varierar beroende på vilken sökandegrupp arbetsförmedlarna uttalar sig om.

⁵¹ Andelen varierar beroende på vilken sökandegrupp arbetsförmedlarna uttalar sig om.

arbeten till säsongarbetslösa, knappt 20 procent att jämföra med mellan 9,5 och 14,5 procent för en genomsnittlig inskriven respektive arbetsökande från en prioriterad grupp. Skillnaden är tydligast i jämförelse med en genomsnittlig inskriven arbetsökande.⁵²

Uppföljning av anvisade arbeten

Den rutin som finns inom Arbetsförmedlingen för uppföljning av anvisade arbeten bygger på att den sökande själv redovisar vad som hänt med anledning av anvisningen. Platsansvarig förmedlare gör stickprov enligt en särskild rutin för att kontrollera de lämnade svaren. Enligt Rikrevisionens enkät är det vanligaste sättet att följa upp om en arbetsökande har sökt ett anvisat arbete att fråga den arbetsökande själv. Mellan 53,5 och 55 procent av förmedlarna gör alltid det och ungefär en tredjedel gör detta i de flesta fall. Att förmedlarna följer upp med arbetsgivaren vilken orsaken var till att den arbetsökande inte fått det jobb han eller hon anvisats till är mindre vanligt. Runt hälften av arbetsförmedlarna säger sig sällan eller aldrig följa upp med arbetsgivaren. Ungefär en fjärdedel säger sig göra en sådan uppföljning ibland.⁵³

Om en arbetsökande inte sökt anvisat arbete

Om en arbetsförmedlare får kännedom om att en arbetsökande inte sökt ett anvisat arbete informerar knappt 90 procent av arbetsförmedlarna den arbetsökande om riskens för nedsatt arbetslöshetsersättning. Fyra femtedelar av förmedlarna tar också reda på orsakerna till att det anvisade arbetet inte söktes.⁵⁴ För att kunna göra en bedömning av om en underrättelse ska lämnas till en arbetslöshetskassa måste förmedlarna ta reda på orsaken till att det anvisade arbetet inte söktes. Ungefär en tredjedel av förmedlarna anvisar ofta respektive ibland en ny plats. Ungefär en fjärdedel anvisar ett arbetsmarknadspolitiskt program till personer som tillhör en inom Arbetsförmedlingen prioriterad grupp eller till en genomsnittlig inskriven arbetsökande. Andelen som anvisar ett arbetsmarknadspolitiskt program till en säsongarbetslös är något lägre, en femtedel gör det till exempel ofta.⁵⁵

⁵² Se tabell G17, G19 i bilaga G.

⁵³ Enligt Arbetsförmedlingens bedömning bekräftar enkätsvaren att förmedlarna arbetar enligt fastställda rutiner.

⁵⁴ Enligt Arbetsförmedlingens bedömning får enkätsvaren i detta avseende anses bekräfta att förmedlarna arbetar enligt fastställda rutiner.

⁵⁵ Oavsett om en sökande som inte söker anvisat arbete blir föremål för en underrättelse till arbetslöshetskassa eller inte ska arbetet med matchningen fortsätta från Arbetsförmedlingens sida. Att den sökande då anvisas till program eller annat arbete är inte ett alternativ till underrättelse.

Knappt hälften av förmedlarna, mellan 40 och 46 procent beroende på vilken sökandegrupp svaren gäller, skickar *alltid* en underrättelse.⁵⁶ Eftersom det kan finnas godtagbara skäl till inte söka ett anvisat arbete kan vi inte säga om detta är en för låg andel för att förmedlarna ska sägas tillämpa regelverket strikt.

4.2.6 Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser till arbetslöshetskassorna

Arbetsförmedlingen har skyldighet att lämna uppgifter till arbetslöshetskassan, som är relevanta för att kassan ska kunna fatta riktiga beslut.⁵⁷

Arbetsförmedlingen är därför ansvarig för att kontrollera att de arbetssökande lever upp till de krav som ställs för att de ska ha rätt till arbetslöshetsersättning. I vissa situationer förlorar den arbetssökande sin rätt till ersättning medan han eller hon i andra ska få sin ersättning nedsatt under en tid. Om Arbetsförmedlingen får kännedom om något förhållande som gör att de bedömer att en arbetssökande inte uppfyller villkoren för rätt till ersättning ska de lämna en underrättelse till den arbetslöshetskassa där den sökande är medlem.⁵⁸ När arbetslöshetskassorna fattar beslut är Arbetsförmedlingens underrättelser och kassans egna, självständiga utredning deras beslutsunderlag. Antalet underrättelser till arbetslöshetskassorna sjönk från 2007 till 2009 till en mycket låg nivå (se till exempel Arbetsförmedlingen 2010f samt bilaga F).

Underrättelser på grund av ej sökta arbeten

Enligt 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska en sökande för att ha rätt till arbetslöshetsersättning aktivt söka lämpliga arbeten.

I Riksrevisionens enkät fick arbetsförmedlarna svara på hur ofta de lämnar en underrättelse till arbetslöshetskassan när en arbetssökande inte sökt arbete aktivt. En femtedel av arbetsförmedlarna lämnar *alltid* en underrättelse till arbetslöshetskassan. En tredjedel av förmedlarna gör det i de flesta fall, medan ungefär en femtedel gör det ibland. Det är något vanligare att förmedlarna alltid lämnar en underrättelse när en arbetssökande inte har sökt ett anvisat arbete.

När förmedlaren inte alltid lämnar en underrättelse har de ombetts ange den främsta anledningen till det. När det gäller en person som inte sökt arbete aktivt menar mellan 16,5 och 18,5 procent av förmedlarna⁵⁹ att det beror på att kriterierna för aktivt arbetssökande är otydliga. Förmedlarna menar alltså att

⁵⁶ Se tabell G24 i bilaga G.

⁵⁷ Enligt 48a § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring ska Arbetsförmedlingen till en arbetslöshetskassa lämna de uppgifter om en arbetssökande som har betydelse för tillämpningen av denna lag.

⁵⁸ 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, se även Bilaga H.

⁵⁹ Andelen varierar beroende på vilken sökandegrupp arbetsförmedlarna svarar för.

regelverket är otydligt på denna punkt. Ungefär en tredjedel av de svarande menar att denna situation aldrig har varit aktuell. När det gäller arbetssökande som inte har sökt ett anvisat arbete säger mellan 10,5 och 11 procent⁶⁰ att den främsta anledningen till varför de inte alltid skickar underrättelse är att det är svårt att inför en arbetssökande hävda att ett arbete är lämpligt om han eller hon inte anser det själv. Även här verkar förmedlarna alltså uppleva ett problem med utrymmet för bedömningar inom regelverket.

Att den arbetssökande redan har löfte om anställning är en relativt vanlig anledning att inte lämna en underrättelse i de två situationer som är aktuella här. När en person inte har sökt arbete aktivt anger 27 procent av förmedlarna att den främsta anledningen till varför de inte alltid lämnar underrättelse är att den sökande har löfte om anställning, att jämföra med 15 procent när den sökande tillhör en inom Arbetsförmedlingen prioriterad grupp. Skillnaden är något mindre när den sökande inte sökt anvisat arbete. Då är det heller ingen skillnad mellan säsongsarbetslösa och en genomsnittlig inskriven arbetssökande.⁶¹

Det är troligt att det är vanligare att personer som systematiskt återkommer i arbetslöshet har löften om anställning som ska tillträdas än att personer som inte innehaft sådana anställningar har löften om arbete. Det är en följd av hur vi definierat gruppen säsongsarbetslösa. Detta är dock en relativt vanligt förekommande anledning att inte lämna en underrättelse även för de andra två sökandegrupper som förmedlarna har svarat för.

Geografiskt och yrkesmässigt sökområde

Det är vanligare att arbetsförmedlarna faktiskt lämnar en underrättelse när en arbetssökande inte söker ett anvisat arbete inom ett utvidgat geografiskt eller yrkesmässigt sökområde. Mellan 35,5 och 39,5 procent av arbetsförmedlarna⁶² lämnar alltid en underrättelse till arbetslöshetskassan när en sökande inte söker ett anvisat arbete utanför dagpendlingsavstånd respektive inom ett utvidgat yrkesmässigt sökområde. Det finns i detta avseende inga betydande skillnader mellan arbetsförmedlarnas agerande beroende på vilken grupp av arbetssökande de arbetar med.

När det gäller skälen till att inte alltid lämna en underrättelse syns samma mönster som när en arbetssökande inte har sökt arbete aktivt respektive inte har sökt ett anvisat arbete. När den arbetssökande är säsongsarbetslös är det något vanligare att den främsta anledningen till att inte alltid lämna en

⁶⁰ Andelen varierar beroende på vilken sökandegrupp arbetsförmedlarna svarar för.

⁶¹ Se tabell G23 bilaga G.

⁶² Andelen varierar beroende på vilken sökandegrupp arbetsförmedlarna svarar för.

underrättelse löfte om anställning än vad gäller framför allt arbetssökande från prioriterade grupper. Svarsmönstret sett över alla svarsalternativen är dock desamma för alla de tre sökandegrupper som vi studerat.⁶³

Avvisande av arbetsmarknadspolitiska program

När en arbetssökande avvisar en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program utan giltigt skäl ska Arbetsförmedlingen underrätta arbetslöshetskassan.⁶⁴ Drygt 40 procent av förmedlarna säger sig alltid lämna en underrättelse i en sådan situation och ungefär en fjärdedel lämnar i de flesta fall en underrättelse. Benägenheten att lämna en underrättelse är alltså något högre än i de situationer vi har beskrivit ovan. Återigen ser vi samma mönster i svaren som ovan: Det är vanligare att arbetsförmedlarna väljer att inte lämna en underrättelse för att en arbetssökande har löfte om anställning när personen är säsongarbetslös jämfört med när en arbetssökande tillhör en inom Arbetsförmedlingen prioriterad grupp.⁶⁵

4.2.7 Vad krävs för att säsongarbetslösa ska kunna få full sysselsättning

Vad bör göras för att personer med säsongarbetslöshet ska få sysselsättning under hela året? Arbetsförmedlarna fick i Riksrevisionens enkät ge sin syn på hur problemet bör lösas.

IAF pekade i sin granskning av säsongarbetslöshet ut attityder och beteende hos arbetsgivare och arbetssökande som en bakomliggande faktor vid säsongarbetslöshet (IAF 2007, 2008c). Arbetsförmedlarna som svarat på Riksrevisionens enkät pekar framför allt ut behovet av ett ändrat beteende hos arbetsgivarna. I andra hand anser de att de arbetssökande bör ändra sitt beteende samt ges utbildningsinsatser. Det är en tydligt lägre andel förmedlare som bedömer att en ökad kontroll av kraven i eller införandet av restriktioner i arbetsförsäkringen skulle hjälpa denna grupp av arbetssökande till en helårssysselsättning. Detta bekräftas också till stor del av de intervjuer med arbetsförmedlare som Riksrevisionen genomfört. Arbetsförmedlarna påpekar också att de arbetssökande idag är alltmer missnöjda med arbetsgivarnas anställningsmönster (Blekinge, Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Värmland, Örebro).

⁶³ Se tabell G27, G29 bilaga G.

⁶⁴ 16 § förordningen (2000:628) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁶⁵ Se tabell G31 bilaga G.

Tabell 18. Vad bedömer du skulle behövas för att säsongarbetslösa ska få sysselsättning under hela året?

	I stor utsträckning	I viss utsträckning	I liten utsträckning/ inte alls	Ingen uppfattning
Ökad kontroll av att de lever upp till kraven i arbetslöshetsförsäkringen	19 %	44 %	27,5 %	9,5 %
Att det införs restriktioner i arbetslöshetsförsäkringen som gör det svårare för dem att få arbetslöshetsersättning	15 %	29,5 %	44 %	11,5 %
Utbildningsinsatser (via AF eller reguljära utbildningssystemet)	31 %	47,5 %	13,5 %	7,5 %
Ändrat beteende hos de arbetssökande	34 %	46,5 %	14,5 %	5 %
Ändrat beteende hos arbetsgivare	54,5 %	32,5 %	6,5 %	6,5 %
Annat	10,5 %	13 %	6 %	70,5 %
Antal svar	328			

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare

4.3 IAF:s arbete med säsongarbetslöshet⁶⁶

IAF ansvarar för tillsyn över arbetet med arbetslöshetsförsäkringen i stort och gör granskningar av hur Arbetsförmedlingen arbetar med arbetslöshetsförsäkringen.⁶⁷ IAF skriver till regeringen att de granskningar som myndigheten har genomfört eller medverkat till har visat att den faktiska kontroll som utövas av Arbetsförmedlingen brister. Tre huvudsakliga riskområden har identifierats i Arbetsförmedlingens tillämpning av regelverket för arbetslöshetsförsäkringen: styrningen av arbetsförmedlarnas arbete, arbetsförmedlarnas förhållningssätt till kontrollfunktionen och ärendedokumentationen på förmedlingen (IAF 2009c, IAF 2008d).

⁶⁶ En kortfattad beskrivning av IAF finns i bilaga E.

⁶⁷ 1 § förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.

Under 2010 har IAF studerat Arbetsförmedlingens arbete med underrättelser till arbetslöshetskassan och konstaterat att antalet skickade underrättelser är lågt samt att det finns en regional variation i tillämpningen. IAF har också beräknat att varje arbetsförmedlare egentligen skulle ha skickat 2,2 underrättelser fler till arbetslöshetskassan om de hade tillämpat regelverket strikt.⁶⁸ Om varje arbetsförmedlare hade skickat 2,2 ytterligare underrättelser skulle totalt 12 300 underrättelser ha skickats till arbetslöshetskassorna under 2009, medan det faktiska antalet skickade underrättelser var 3 584 (IAF 2010c).⁶⁹ Enligt tidigare beräkningar av Riksrevisionen för 2003 var antalet underrättelser som inte skickats högre per arbetsförmedlare (Riksrevisionen 2004).

Under 2007–2008 gjorde IAF en särskild granskning av säsongsarbetslöshet, en grupp arbetssökande som i stort motsvarar den grupp som Riksrevisionen granskar. IAF:s slutsatser från den granskningen beskrivs närmare i kapitel 2. I det här avsnittet beskriver vi hur IAF arbetar med säsongsarbetslöshet idag.

4.3.1 *Bemyndigande att begränsa rätten till arbetslöshetsersättning*

Särskilt intressant i detta sammanhang är att IAF har ett bemyndigande att meddela föreskrifter om rätten till arbetslöshetsersättning för *arbetstagare huvudsakligen sysselsatta inom yrken där arbetslöshet regelbundet återkommer*.⁷⁰ Innan IAF bildades hade dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen samma befogenhet eftersom denna möjlighet redan fanns enligt den lag om arbetslöshetsförsäkring som fanns mellan 1973 och fram till 1997 (IAF 2010-08-27, SOU 1996:150).

Någon sådan föreskrift har inte utarbetats av IAF och är inte heller under utarbetande. Myndighetens granskning av säsongsarbetslöshet från 2007–2008 visade på brister i Arbetsförmedlingens arbete. IAF:s bedömning var att en stor del av problemen med säsongsarbetslöshet skulle kunna avhjälpas genom att Arbetsförmedlingen förbättrar sin tillämpning av regelverket i arbetslöshetsförsäkringen i arbetet med sökandegruppen. Enligt IAF:s bedömning skulle en väl fungerande kontrollfunktion, utifrån gällande regelverk, leda till att gruppen säsongsarbetslösa skulle bli mindre omfattande.

⁶⁸ Denna siffra brukar benämnas mörkertalet.

⁶⁹ IAF gjorde en studie riktad till ett urval arbetsförmedlare 2007 som visade på ett något högre tal per arbetsförmedlare, 2,4 (IAF 2009d). Men när resultaten från den undersökningen analyserats och jämförts med dem från totalundersökningen från 2009 drog myndigheten slutsatsen att mörkertalet ligger på samma nivå de två undersökta åren.

⁷⁰ 42 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, 29 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

I samband med att Arbetsförmedlingen redovisade åtgärder med anledning av IAF:s granskning nämner förmedlingen att det inte finns några särskilda föreskrifter angående gruppens rätt till arbetslöshetsersättning. IAF skrev i detta sammanhang att frågan om föreskrifter skulle beredas (IAF 2008d). Vid Riksrevisionens intervju menade IAF att de säsongarbetslösa är en heterogen grupp vilket, enligt IAF:s bedömning, gör det svårt att utforma en föreskrift som arbetsförmedlarna i praktiken kan tillämpa.⁷¹ Att ta fram en föreskrift skulle innebära att en omfattande utredning behöver göras. En sådan utredning har i IAF:s riskanalyser⁷² inte bedömts som motiverad. Detta eftersom säsongarbetslöshet inte är ett särskilt omfattande problem relativt andra delar av arbetet med arbetslöshetsförsäkringen. I författningarna sägs också att IAF får meddela en föreskrift "om det föreligger särskilda skäl" (IAF 2010-08-27, 42 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, 29 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring).

IAF har inlett en översyn av sin föreskrift om lämpligt arbete⁷³ för att tydliggöra regelverket och på så sätt underlätta Arbetsförmedlingens arbete med kontrollen i arbetslöshetsförsäkringen. Detta avser att påverka tillämpningen av regelverket generellt sett och kan därmed indirekt få inverkan på hur reglerna tillämpas även på den grupp arbetssökande vi studerar i denna granskning. Det gäller särskilt som betydelsen av "onödig yrkesväxling" kan komma att ses över. Om en tydligare reglering av lämpligt arbete inte skulle avhjälpa problemet med säsongarbetslöshet finns det, enligt IAF, en möjlighet att då utforma en särskild föreskrift (IAF 2010-08-27).

4.3.2 *Övrigt arbete som kan påverka säsongarbetslöshet*

IAF kan driva rättsfall när frågor väcks som berör principiellt viktiga frågor inom arbetslöshetsförsäkringen. För närvarande driver myndigheten inget fall som rör säsongarbetslöshet (IAF 2010-08-27).

⁷¹ Att de säsongarbetslösa är olika sinsemellan bekräftas också i Riksrevisionens undersökning, se kapitel 2.

⁷² Från 2009 tillämpar IAF en systematisk riskanalys för att välja områden att granska (IAF 2008d). När man beslutade sig för att granska säsongarbetslöshet använde man inte en sådan modell (IAF 2010-08-27).

⁷³ Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter (IAFFS 2004:3) om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Några särskilda riktlinjer för arbetet med personer som är säsongarbetslösa har inte tagits fram av Arbetsförmedlingen och är inte heller under utveckling. Knappt 60 procent av arbetsförmedlarna säger sig känna till riktlinjer för hur de ska arbeta gentemot personer som är säsongarbetslösa⁷⁴. Knappt hälften säger att man diskuterar arbetssätt eller tillämpningen av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen för denna grupp arbetssökande på arbetsförmedlingskontoret. Bland dem som har särskilt ansvar för tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen på de lokala arbetsförmedlingarna har drygt hälften tagit del av utbildning som berört säsongarbetslöshet.⁷⁵ Ungefär 40 procent har diskuterat regeltillämpningen för den här gruppen av arbetssökande vid nätverksträffar.

Enligt 95 procent av arbetsförmedlarna får säsongarbetslösa ta del av samma information om arbetslöshetsförsäkringen som övriga arbetssökande när de skriver in sig vid Arbetsförmedlingen. Ungefär en tiondel av arbetsförmedlarna säger att de säsongarbetslösa ges information som är särskilt avpassad för sökandegruppen. Enligt tre fjärdedelar av arbetsförmedlarna upprättas alltid en individuell handlingsplan när en person från denna sökandegrupp skriver in sig vid Arbetsförmedlingen. Handlingsplanerna för de säsongarbetslösa uppdateras dock något mer sällan än för en genomsnittlig inskriven arbetssökande eller en arbetssökande från en inom Arbetsförmedlingen prioriterad grupp.

Drygt två tredjedelar av arbetsförmedlarna menar att det är svårt att matcha säsongarbetslösa mot lediga arbeten. De menar också att säsongarbetslösa i betydligt lägre utsträckning söker arbete aktivt jämfört med en genomsnittlig inskriven arbetssökande eller en arbetssökande som tillhör en prioriterad grupp inom Arbetsförmedlingen.

De säsongarbetslösa anvisas till arbetsmarknadspolitiska program i lägre utsträckning än framför allt arbetssökande som tillhör en prioriterad grupp. Det är också relativt sett mindre vanligt att förmedlarna diskuterar möjligheten att söka arbete inom ett utvidgat geografiskt eller yrkesmässigt sökområde med de säsongarbetslösa. Detsamma gäller förekomsten av anvisningar.

Cirka 60 procent av arbetsförmedlarna skickar inte alltid en underrättelse när en arbetssökande, oavsett grupp, inte sökt arbete aktivt, inte sökt anvisat arbete eller avvisat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program.

⁷⁴ Detta trots att det inte finns några sådana riktlinjer utformade på central nivå.

⁷⁵ Dessa personer är så kallade underrättelseansvariga och resurspersoner för arbetslöshetsförsäkringen, se bilaga F för en utförligare beskrivning.

Den vanligast förekommande anledningen till att inte skicka en underrättelse är att den arbetssökande har löfte om anställning. Detta är relativt sett vanligare när den arbetssökande är säsongarbetslös. Det gäller framför allt i jämförelse med när den sökande tillhör en prioriterad grupp inom Arbetsförmedlingen. Det är troligen vanligare att personer som systematiskt återkommer i arbetslöshet har löften om anställning som ska tillträdas än att personer som inte har haft sådana anställningar har löften om arbete. Detta är trots det en relativt vanligt förekommande anledning att inte lämna en underrättelse även för de andra två sökandegrupperna.

Arbetsförmedlarna lyfter fram behovet av ändrat beteende hos främst arbetsgivarna om mönstret med säsongarbetslöshet ska kunna brytas. Men även ändrat beteende hos de arbetssökande samt mer utbildningsinsatser behövs enligt en relativt stor andel förmedlare.

IAF har granskat säsongarbetslöshet men menade att problemen framför allt låg inom Arbetsförmedlingens tillämpning av gällande regler. IAF har bemyndigande att meddela en föreskrift som begränsar rätten till arbetslöshetsersättning för personer som har återkommande anställningar som varar en del av året. Någon sådan föreskrift har inte utarbetats. En bidragande orsak till att inte meddela en särskild föreskrift är att gruppen är liten och bedöms vara heterogen. IAF bedömer att det inte är möjligt att utarbeta en generell föreskrift som är tillämpbar i praktiken för arbetsförmedlarna. Myndigheten arbetar med en översyn av föreskriften om lämpligt arbete som kan få följderna även för säsongarbetslösa.

5 Den samhällsekonomiska och offentligfinansiella bruttokostnaden

Vi har i ett försök att uppskatta kostnaden av säsongarbetslöshet, beräknat den samhällsekonomiska kostnaden, såsom vi definierar den. Beräkningen har gjorts i termer av potentiella inkomster som skulle ha tillfallit samhället om alla säsongarbetslösa hade arbetat heltid hela året. Inkomsterna används alltså för att uppskatta de värden som skulle ha skapats i form av varor och tjänster om de säsongarbetslösa skulle ha arbetat heltid hela året. Det är endast inkomsterna som har beaktats, och ökade sociala avgifter som också skulle vara en följd av säsongarbetslösheten har inte beräknats.

De säsongarbetslösas potentiella inkomst beräknas utifrån en teoretisk situation där alla säsongarbetslösa arbetar heltid hela året inom sitt yrke. Riksrevisionen är fullt medveten om att en situation där alla säsongarbetslösa har helårsanställning kan vara svår att uppnå. Helårssysselsättning kan vara komplettering av säsongarbetet med annan anställning under lågsäsongen eller helårsarbete hos befintlig eller annan arbetsgivare. Vidare skulle de insatser som kan komma att krävas för att uppnå en sådan situation kunna vara förenad med avsevärda kostnader.

Några sådana potentiella kostnadsökningar har inte beaktats vid beräkningarna. Riksrevisionen har också beräknat den offentligfinansiella bruttokostnaden, det vill säga utbetalningar till de säsongarbetslösa då de har varit arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program.

Riksrevisionen har undersökt om det finns personer som överutnyttjar arbetslöshetsförsäkringen. Med överutnyttjande menas att en person tar ut arbetslöshetsersättning under tiden utan arbete trots att han eller hon tjänar motsvarande en årslön under anställningstiden.

5.1 Metod att beräkna kostnad och undersöka överutnyttjande

För att kunna beräkna den potentiella årsinkomst som de säsongarbetslösa skulle ha erhållit om de hade arbetat heltid hela året måste vi ha information om vad individen skulle ha tjänat vid helårsarbete. I sakens natur ligger att denna information inte finns tillgänglig varför en kontrollgrupp använts för att på så sätt skatta de säsongarbetslösas potentiella årsinkomst.

För att få en jämförbar inkomst måste personerna i kontrollgruppen likna de säsongarbetslösa så långt som det är möjligt, men med den skillnaden att de har arbetat heltid under hela året. Något förenklat kan detta beskrivas som att alla säsongarbetslösa har tilldelas en "tvilling" ur kontrollgruppen utifrån bakgrundsvariablerna: näringsgrenstillhörighet⁷⁶, kön, ålder och födelseland. Den säsongarbetslösas *potentiella* inkomst antas vara densamma som kontrollpersonens inkomst.

Från registerbaserad statistik har SCB tagit fram en kontrollgrupp i den förvärvsarbetande befolkningen, som utifrån de ovan nämnda bakgrundsvariablerna, är så lik de säsongarbetslösa som möjligt. Vidare ska individerna i kontrollgruppen ha haft en årsinkomst som överstiger 100 000 kr. Detta för att minska andelen arbetslösa i kontrollgruppen.

För cirka 80 procent av de säsongarbetslösa identifierades en kontrollindivid. Trots de ovanstående avgränsningarna fanns det individer i kontrollgruppen som under perioden har fått någon form av arbetslöshetsersättning. Dessa individer har tagits bort vilket minskar kontrollgruppen med nästan 550 potentiella kontrollindivider. Vi har dock valt att behålla alla individer bland de säsongarbetslösa. Detta för att det är den totala samhällsekonomiska kostnaden och den totala offentligfinansiella bruttokostnaden som beräknas. Om populationen reduceras kommer de beräknade summorna att vara mindre än de faktiska.⁷⁷

Av tabell 19 framgår att skillnaderna är små mellan de säsongarbetslösa och kontrollgruppen. Män är överrepresenterade i båda grupperna. I båda grupperna är 40 procent äldre än 55 år och andelen födda utomlands skiljer sig endast marginellt. De två grupperna skiljer sig dock åt vad gäller utbildningsnivå vilket är rimligt. SCB beaktade inte utbildningsnivå då

⁷⁶ (SNI2002)

⁷⁷ En känslighetsanalys har gjorts för att undersöka vilka konsekvenser detta har för resultaten. Vi jämförde då resultaten där hela gruppen säsongarbetslösa har ingått i stickprovet med resultatet då endast de som har en kontrollindivid har ingått i samplet. Resultaten från jämförelsen visar att koefficientestimaterna inte skiljer sig åt.

de tog fram kontrollgruppen eftersom man hade funnit betydligt färre kontrollindivider att jämföra de säsongsarbetslösa med om hänsyn hade tagits till utbildningsbakgrund.⁷⁸

Tabell 19. Deskriptiv statistik över de säsongsarbetslösa och kontrollgruppen.

Bakgrundsvariabler	Säsongsarbetslösa	Kontrollgrupp
Andel män	74 %	75 %
Åldersgrupper, andelar		
0-24 år	0,75 %	0,66 %
25-34 år	12,24 %	11,55 %
35-44 år	19,97 %	19,51 %
45-54 år	27,57 %	27,95 %
55-64 år	39,40 %	40,25 %
65- år	0,08 %	0,09 %
Utbildningsnivå, andelar		
Förgymnasial kortare än 9 år	14,41 %	8,81 %
Förgymnasial 9 år,	19,38 %	12,33 %
Gymnasial högst 2 år	41,97 %	32,70 %
Gymnasial 3 år	17,57 %	16,30 %
Eftergymnasial kortare än 3 år	4,14 %	12,71 %
Eftergymnasial, 3 år eller längre	2,43 %	16,49 %
Forskarutbildning	0,09 %	0,66 %
Andel född utomlands	8 %	7 %
Kontant bruttolön per år	158 209	295 028
Antal observationer	6 424	5 878

Notera: Antalet observationer är inte detsamma som unika individer då en och samma individ kan förekomma i data vid flera tidpunkter under den undersökta perioden.

⁷⁸ Utbildningsnivå används dock som förklarande variabel i löneekvationerna.

Vi har beräknat den samhällsekonomiska kostnaden genom att skatta en löneekvation⁷⁹ för kontrollgruppen utifrån de bakgrundsvariabler som beskrivs ovan och sedan på basis av den räknat ut en potentiell årsinkomst av helårsarbete för de säsongsarbetslösa. För att kunna göra en sådan beräkning måste vi anta att de skulle ha tjänat lika mycket som kontrollgruppen om de hade arbetat heltid hela året.

Inkomstbortfallet för de säsongsarbetslösa beräknas sedan som skillnaden mellan den potentiella och den faktiska inkomsten. Inkomstbortfallet summeras årligen för alla säsongsarbetslösa för perioden 2006–2008.

5.2 Kostnaden för säsongsarbetslöshet

Resultatet visar att personerna i kontrollgruppen i genomsnitt tjänar nästan 60 procent mer per år än de säsongsarbetslösa. Resultaten är stabila oavsett om vi kontrollerar för kön, utbildning, ålder eller födelseland i vår regressionsanalys eller inte.⁸⁰ Regressionskoefficienterna uppvisar förväntade tecken, det vill säga, högre utbildning ger högre lön, män tjänar mer än kvinnor. Det finns ett positivt, men avtagande samband mellan lön och ålder, det vill säga, lönen ökar men med långsammare takt högre upp i åldrarna. Detta stämmer överens med vad man enligt ekonomisk teori bör förvänta sig. Koefficienterna återges i sin helhet i tabell I1 i bilaga I.

Under antagandet att kontrollgruppen är representativ skulle de säsongsarbetslösa ha genererat samhället ytterligare varor och tjänster till värdet av 250 miljoner kronor per år om de hade haft helårsanställningar istället för säsongsanställning.

I kostnadsberäkningen bör vi också ta hänsyn till att arbetslöshet i sig medför kostnader för samhället. Den offentligfinansiella bruttokostnaden är summan av de utbetalningar som de säsongsarbetslösa har fått vid arbetslöshet eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Det motsvarar 200 miljoner kronor per år.⁸¹

⁷⁹ Löneekvationen består av kontant bruttolön som beroende variabel samt de oberoende variablerna, indikator om individen ingår i kontrollgruppen eller ej, kön, utbildningsnivå, ålder, födelseland samt kontroller för år och näringsgrenstillhörighet. Näringsgrenstillhörighet är en femställig variabel som kan grupperas på olika nivåer, från en grov indelning på 10 grupper till den mer detaljerade nivån på drygt 500 grupper. Vi har använt specifikationer med kontroller för båda nivåerna och en mellannivå.

⁸⁰ Detta är inte så förvånande då vi har matchat individerna i kontroll- och undersökningsgruppen utifrån flera bakgrundsvariabler.

⁸¹ Den offentlig finansiella bruttokostnaden är summan av två inkomstvariabler som finns i SCB:s LISA databas. Dessa är ArbLos (summa inkomst föranledd av arbetslöshet) och AmPol (summa inkomst föranledd av arbetsmarknadspolitisk åtgärd).

Om vi antar en skattesats på 30 procent medför detta att inkomsterna till staten skulle öka med motsvarande 75 miljoner per år samtidigt som utgifterna skulle minska med 140 miljoner per år för perioden 2006–2008.

5.3 Inga tecken på överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen

Utöver kostnadsberäkningarna har även löneekvationer skattats för varje så kallad näringsgren. Riksrevisionen har prövat hypotesen att det finns ett överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen inom vissa branscher. Om det finns säsongarbetslösa inom vissa näringsgrenar som arbetar så många timmar under den del av året då de arbetar att det kan sägas motsvara helårsarbete på heltid men sedan får arbetslöshetsersättning den övriga delen av året kan detta ses som överutnyttjande. Det finns indikationer på detta i den arbetsgivarenkät som Riksrevisionen har genomfört (se kapitel 2).

Resultaten från de näringsgrensvisa skattningarna visar att det finns stora variationer i hur mycket de säsongarbetslösa tjänar i förhållande till helårsarbetande. En av de näringsgrenar där skillnaderna är minst är byggverksamhet. Den genomsnittlige helårsarbetande individen inom byggverksamhet tjänar ca 40 procent mer per år än den genomsnittliga säsongarbetslösa i samma bransch. Skillnaden i inkomst bland personer som är anställda inom intresseorganisationer och religiösa samfund är större, nästan 65 procent.⁸²

Även om inkomstskillnaderna varierar mellan individer i kontroll- och undersökningsgrupperna beroende på näringsgrenstillhörighet ger resultaten dock inget stöd för att säsongarbetslösa skulle överutnyttja arbetslöshetsförsäkringen. Vi har även undersökt hur inkomstskillnaderna förändras om arbetslöshetsersättning inkluderas i inkomstmättet. Detta för att se om inkomstskillnaderna mellan kontrollgruppen och de säsongarbetslösa utjämnades alternativt gynnar de säsongarbetslösa. Vi har även skattat effekten av att tillhöra gruppen säsongarbetslösa för olika delar av inkomstfördelningen med hjälp av så kallade kvantilregressioner⁸³. Resultaten från skattningarna ger inget stöd för hypotesen om ett överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen.

⁸² De skattade skillnaderna gäller endast kontant bruttolön.

⁸³ Kvantilregressioner gör det möjligt att beräkna effekten av en variabel i olika delar av inkomstfördelningen, till skillnad från vanlig OLS-regression som skattar effekter för den genomsnittlige individen.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen har skattat den samhällsekonomiska kostnaden av säsongsarbetslösheten till 250 miljoner kronor per år. Vidare så är den offentligfinansiella bruttokostnaden beräknad till 200 miljoner kronor per år. Detta medför att om de säsongsarbetslösa hade haft helårsanställningar skulle inkomsterna till staten öka med motsvarande 75 miljoner samtidigt som utgifterna skulle minska med 140 miljoner per år för perioden 2006–2008.

Riksrevisionen har också undersökt om det finns ett inslag av överutnyttjande av arbetslöshetsförsäkringen inom gruppen säsongsarbetslösa men har inte funnit något stöd för hypotesen.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning och Arbetsförmedlingens och IAF:s (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen) arbete med säsongarbetslösa.

Utgångspunkten i granskningen är att arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring. Riksdagens arbetsmarknadsutskott har tydligt uttalat att arbetslöshetsförsäkringen inte ska fungera som en yrkesförsäkring eller som en subvention till företag eller branscher. Om försäkringen ska fungera som en omställningsförsäkring innebär det att de arbetslösa bör vara utan arbete under så kort tid som möjligt och att en person som inte hittar ett lämpligt arbete inom sitt yrke eller på den ort där han eller hon bor ska byta yrke och/eller arbetsort. Riksrevisionens utgångspunkt är att tiden i arbetslöshet bör minskas i så stor utsträckning som möjligt. Detta kan till exempel uppnås genom arbete inom olika yrken eller på olika orter under olika delar av året. I idealfallet innebär det heltidssysselsättning under hela året.

En person som blir arbetslös efter återkommande säsonganställningar har, enligt en dom från Regeringsrätten, rätt till arbetslöshetsersättning. Rätten betonar dock att för att ha rätt till ersättning måste den arbetslöse leva upp till villkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Lagen om anställningsskydd tillåter tidsbegränsad anställning för till exempel säsongarbete.

6.1 Liten omfattning men ändå kostnader för samhället

Antalet säsongarbetslösa är inte stort i förhållande till det totala antalet personer som får arbetslöshetsersättning. Enligt Riksrevisionens definition har totalt 3 012 individer varit säsongarbetslösa under perioden 2006–2008. Under 2008 fick totalt 327 613 personer arbetslöshetsersättning. Totalt utgjorde alltså de säsongarbetslösa mindre än en procent av dem som fick arbetslöshetsersättning under 2008. Det finns också indikationer på att gruppen minskar över tid då Riksrevisionen har observerat att inflödet till gruppen minskar under två jämförbara år.

Även om de säsongarbetslösa är få i förhållande till övriga arbetslösa så visar Riksrevisionens granskning att det finns ekonomiska vinster för samhället om gruppen arbetar heltid hela året, både samhällsekonomiskt och offentligfinansiellt. Det samhällsekonomiska värdet av de extra varor och tjänster som de säsongarbetslösa skulle producera om de hade helårssysselsättning uppgår till i storleksordningen 250 miljoner kronor per år. Den offentligfinansiella vinsten av att de säsongarbetslösa går upp till helårssysselsättning, det vill säga ökade skatteintäkter och minskade bidrag skulle uppgå till i storleksordningen 215 miljoner kronor per år.

6.2 Generella förändringar av arbetslöshetsförsäkringen påverkar gruppen

Under 2007–2010 har förändringar genomförts i arbetslöshetsförsäkringen med syftet att stärka incitamenten för arbete. Inga särskilda åtgärder är uttalat riktade mot säsongarbetslösa. En förändring i arbetslöshetsförsäkringen har dock särskild betydelse för den grupp Riksrevisionen studerar. Den förändrade beräkningen av normalarbetstiden i arbetslöshetsförsäkringen innebär att de som inte arbetar under hela året, som de säsongarbetslösa, får lägre arbetslöshetsersättning än enligt de tidigare reglerna.

Regeringen har gett IAF och Arbetsförmedlingen i uppdrag att studera och arbeta med den generella tillämpningen av försäkringen. Arbetsförmedlingen har under 2010 arbetat med att förbättra den lokala tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen. Om kontrollen i arbetslöshetsförsäkringen generellt sett stärks kan detta få positiva konsekvenser för omställningstiden även för de säsongarbetslösa. Deras sökaktivitet skulle exempelvis kunna öka till följd av en aktivare tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen.

6.3 Svårt att meddela föreskrift som begränsar rätten till arbetslöshetsersättning

IAF har inte meddelat någon särskild föreskrift som begränsar rätten till arbetslöshetsersättning för arbetstagare som är verksamma inom yrken där arbetslöshet årligen regelbundet återkommer. Riksrevisionens granskning visar att en anledning är att gruppen rymmer personer som är verksamma inom olika yrken och som har olika stark ställning på arbetsmarknaden. IAF:s bedömning är därför att det inte är möjligt att meddela en generell föreskrift som arbetsförmedlarna kan tillämpa i praktiken. Ett annat skäl är att gruppen inte har bedömts vara tillräckligt stor för att prioriteras i förhållande till andra delar av arbetet med arbetslöshetsförsäkringen. Riksrevisionens analys av de säsongarbetslösa visar också på just dessa egenskaper hos gruppen. Enligt Riksrevisionens bedömning är IAF:s prioritering därför rimlig i dagsläget.

6.4 Arbetsförmedlingen för passiva gentemot de säsongarbetslösa

De arbetssökandes beteende och arbetsförmedlarnas behandling av de säsongarbetslösa skiljer sig i vissa avseenden från andra sökandegrupper. Dessa skillnader kan leda till en längre tid i arbetslöshet för personer som är säsongarbetslösa eftersom samma krav inte ställs på sökaktivitet och färre aktiva insatser ges till gruppen.

Handlingsplanerna för de säsongarbetslösa uppdateras mer sällan än för en genomsnittlig inskriven arbetssökande eller en arbetssökande från en inom Arbetsförmedlingen prioriterad grupp.

Drygt två tredjedelar av arbetsförmedlarna menar att det är svårt att matcha säsongarbetslösa mot lediga arbeten. De menar också att dessa arbetssökande i betydligt lägre utsträckning söker arbete aktivt jämfört med en genomsnittlig inskriven arbetssökande eller en arbetssökande som tillhör en prioriterad grupp inom Arbetsförmedlingen.

Trots att de är svårare att matcha mot lediga arbeten och söker arbete mindre aktivt anvisas de säsongarbetslösa till arbetsmarknadspolitiska program i lägre utsträckning än, framför allt arbetssökande som tillhör en prioriterad grupp, men även i jämförelse med en genomsnittlig inskriven arbetssökande. Det är också relativt sett mindre vanligt att förmedlarna diskuterar möjligheten att söka arbete inom ett utvidgat geografiskt eller yrkesmässigt sök område med de säsongarbetslösa. Detsamma gäller förekomsten av anvisningar.

Riksrevisionen har studerat Arbetsförmedlingens arbete vid ett tillfälle och kan på basis av en mätning inte dra några slutsatser angående utvecklingen av arbetet med säsongarbetslösa över tid. IAF studerade emellertid Arbetsförmedlingens arbete under 2007 och kom fram till liknande resultat som i denna granskning. Riksrevisionens analys blir att Arbetsförmedlingen kan bli mer aktiv i sina insatser mot gruppen säsongarbetslösa.

6.5 I spänningsfältet mellan behov av flexibilitet och krav på omställning

De säsongarbetslösa hamnar i spänningsfältet mellan behovet av flexibilitet i anställningsformer och arbetslöshetsförsäkringens krav på omställning. Arbetslöshetsförsäringen gör det tillsammans med arbetsrättslagstiftningen möjligt för arbetsgivare att anställa personer under perioder då de har mycket arbete, som de sedan kan säga upp och ändå ha tillgång till arbetskraft när behovet ökar igen. Denna flexibilitet för företagen är inte i sig ett problem.

Problem uppstår om de personer som anställs för säsongarbete under lång tid varvar anställning under en del av året med arbetslöshetsersättning istället för att söka sig till ett annat yrke eller till en annan arbetsort så att de kan få anställning åtminstone under en större del av året. Försäkringen utgör i dessa fall en del av de här personernas årsinkomst och fungerar i praktiken som en yrkesförsäkring.

6.6 Rekommendationer

De relativt nyligen införda ändringarna i arbetslöshetsförsäkringen och myndigheternas arbete hittills kan leda till att gruppen säsongarbetslösa på sikt kommer att minska. Regeringen har också ställt krav på myndigheternas arbete som innebär att även gruppen säsongarbetslösa bör uppmärksammas mer av Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen anser därmed att Arbetsförmedlingen kan bli mer aktiv gentemot gruppen säsongarbetslösa. Särskilt som det finns potentiella samhällsekonomiska och statsfinansiella vinster att göra om de säsongarbetslösa går upp till helårssysselsättning. Därför riktar Riksrevisionen följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- *Ge säsongarbetslösa likvärdig tillgång till Arbetsförmedlingens tjänster.* Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion anpassa sin service till individens förutsättningar. För att främja en långsiktig omställning bland säsongarbetslösa bör Arbetsförmedlingen ge dessa individer likvärdig tillgång till Arbetsförmedlingens tjänster i form av arbetsmarknadspolitiska program som övriga arbetssökande.
- *Arbeta mer inriktat för att få de säsongarbetslösa att aktivt söka arbete.* För att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen i praktiken fungerar som en omställningsförsäkring bör krav ställas på denna sökandegrupp att de på längre sikt löser sina arbetslöshetsproblem. Arbetsförmedlingen bör därför i högre utsträckning arbeta för att de säsongarbetslösa söker arbete aktivt under den tid de har arbetslöshetsersättning.

Referenser

Lagar och andra rättskällor

Lagen (1980:80) om anställningsskydd

Lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor

Förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring

Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för
arbetslöshetsförsäkringen

Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 2004:11) om individuella
handlingsplaner

Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2005:4) om
handläggning av arbetsförmedlingsärenden

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

RÅ 2003 ref 101

Riksdagstryck

Betänkande 2000/01:AU5

Betänkande 2000/01:AU7

Betänkande 2006/07:AU4

Betänkande 2006/07:AU4y

Betänkande 2006/07:AU13

Betänkande 2006/07:AU14

Betänkande 2007/08:AU6

Betänkande 2008/09:AU10

Proposition 1999/2000:139, *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring*

Proposition 2001/02:151, *Tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen*

Proposition 2006/07:15, *En arbetslöshetsförsäkring för arbete*

Proposition 2006/07:89, *Ytterligare reformer inom arbetslöshetsförsäkringen, m.m.*

Proposition 2006/07:111, *Bättre möjligheter till tidsbegränsad anställning m.m.*

Proposition 2007/08:1

Proposition 2007/08:1, utgiftsområde 13

Proposition 2007/08:118, *En effektivare arbetslöshetsförsäkring*

Proposition 2008/09:1

Proposition 2008/09:127, *Förbättrade och förenklade villkor i arbetslöshetsförsäkringen, m.m.*

Proposition 2009/10 utgiftsområde 14

Proposition 2010/11:1 utgiftsområde 14

Riksdagsskrivelse 2000/01:102

Riksdagsskrivelse 2000/01:243

Riksdagsskrivelse 2006/07:86

Riksdagsskrivelse 2006/07:179–180

Riksdagsskrivelse 2006/07:185

Riksdagsskrivelse 2007/08:214

Riksdagsskrivelse 2008/09:250

Övriga källor

- Arbetsförmedlingen (2008:a), *Arbetsförmedlingens redovisning med anledning av IAF:s granskningsrapport 2008-06-24 rörande "Arbetslöshetsersättning vid återkommande säsongarbetslöshet"* (dnr 2006/1800), dnr 5.6 2008/125392, 2008-09-19
- Arbetsförmedlingen (2008b), *Åtterrapporering om verksamheten enligt regleringsbrev 2008*, 2008-11-14
- Arbetsförmedlingen (2009), *Arbetsmarknadsrapport 2009:2*, 2009-11-18
- Arbetsförmedlingen (2010a), *Ekonomiskt stöd när du söker jobb – allt du behöver veta om arbetslöshetsförsäkringen*, Arbetsförmedlingen
- Arbetsförmedlingen (2010b), *Definitioner styrkortsmått 2010, version 1.4*, 2010-02-11
- Arbetsförmedlingen (2010c), *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2010*, 2010-02-15
- Arbetsförmedlingen (2010d), *Riktlinjer för verksamheten 2010*, 2010-03-01
- Arbetsförmedlingen (2010e), *Uppdrag – tillämpningen av regelverket för arbetslöshetsförsäkringen*, PM 2010-04-06
- Arbetsförmedlingen (2010f), *Arbetsmarknadsrapport 2010*, 2010-05-20
- Arbetsförmedlingen (2010g), *Åtterrapporering – fördjupade analyser*, 2010-08-02
- Arbetsmarknadsdepartementet (2010), *Svar på formell underrättelse angående Sveriges införlivande av rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknad av EFS, UNICE och CEEP (KOM:s ref SG-Greffe (2010)D/3836, ärendenummer 2007/4835)*, dnr A2010/940/ARM, 2010-06-21
- Arbetsmarknadsstyrelsen (2004), *Uppdrag i fråga om rätt till arbetslöshetsersättning vid säsongarbetslöshet*, dnr 03-8016-01
- Arbetsmarknadsstyrelsen (2007), *Åtterrapporering om förhindrande av felaktiga utbetalningar och förbättring av regeltillämpningen (a.) enligt regleringsbrevet för 2007*, dnr 06-3379-00, 2007-10-10
- Forslund A & J Vikström, *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, bilaga 1 till LU2011, SOU 2010:88
- Holmlund (1999), *Arbetslöshetsförsäkringens effekter*, IFAU Stencilserie 1999:3
- IAF (2007), *Säsongarbetslöshet. Omfattning och kostnader – en förstudie*, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, rapport 2007:2

- IAF (2008a), *Underrättelse till arbetslöshetskassan*, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, rapport 2008:1
- IAF (2008b), *Aktivt arbetsökande*, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, rapport 2008:3
- IAF (2008c), *Arbetslöshetsersättning vid återkommande säsongsarbetslöshet*, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, rapport 2008:5
- IAF (2008d), *Hur IAF genom sin tillsyn verkat för att Arbetsförmedlingen tillämpar arbetslöshetsförsäkringen på ett korrekt och likformigt sätt*, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, dnr 2008/874 MO, 2008-12-05
- IAF (2009a), *Synpunkter på Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsrapport 2009:2*, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, dnr 2009/600, 2009/867, 2009-12-02
- IAF (2009b), *Arbetsökande med och utan arbetslöshetsersättning. En redovisning till regeringen i samverkan mellan Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Arbetsförmedlingen*, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, rapport 2009:7
- IAF (2009c), *Regeringsuppdrag att analysera och redogöra för hur kontrollen över arbetslöshetsförsäkringen fungerar*, dnr 2008/1827 MO, 2009-01-09
- IAF (2009d), *Mörkertal för underrättelser till arbetslöshetskassan 2007*, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, rapport 2009:2
- IAF (2010a), *IAF:s årsredovisning 2009*, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, 2010-02-18
- IAF (2010b), *Synpunkter gällande Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport 2010*, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, rapport 2010:9
- IAF (2010c), *Arbetsförmedlingens underrättelser om ifrågasatt ersättningsrätt, mörkertalsstudie m.m.*, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, rapport 2010:20
- IAF(2010d), *Arbetsförmedlingens kontrollfunktion i samarbetet med kompletterande aktörer – en regeringsrapport den 15 oktober 2010*, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, rapport 2010:23
- Lundin (2000), *Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk vid arbetsförmedlingarna*, IFAU, stencilserie 2000:1
- Näringsdepartementet (2003), N2003/5655/A, 2003-08-14

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Arbetsförmedlingen och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsliv

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Arbetsförmedlingen och anslag inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Arbetsförmedlingen

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Riksrevisionen (2004), *Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen*, Riksrevisionen 2004:3

Riksrevisionen (2005), *Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet*, Riksrevisionen 2005:3

Riksrevisionen (2009), *Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen*, Riksrevisionen 2009:13

Riksrevisionen (2010a), *Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål styrkort och modeller för resursfördelning*, Riksrevisionen 2010:1

Riksrevisionen (2010b), *Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter*, Riksrevisionen 2010:6

SOU (1996:150), *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring*, slutbetänkande, Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning, ARBOM

Arbetsförmedlingens intranät Vis

Arbetsförmedlingens organisation – en översikt, senast uppdaterat 2010-09-08

Arbetsförmedlingen rådgivning, senast uppdaterat 2010-09-01

Enheten Arbetslöshetsförsäkring, senast uppdaterat 2010-03-04

Enheten Tjänster och metoder, senast uppdaterat 2010-03-04

Handläggarsöd för handlingsplan, senast uppdaterat 2010-06-09

Inskrivning/introduktion, metodbeskrivning, senast uppdaterat 2010-05-21

Inskrivning/introduktion, aktivitetsbeskrivning, senast uppdaterat 2010-05-21

Inskrivning/introduktion, kvalitetskriterier, senast uppdaterat 2009-04-28

Fastställ tjänst, metodbeskrivning, senast uppdaterat 2010-03-01

Fastställ tjänst, aktivitetsbeskrivning, senast uppdaterat 2009-09-03

Fastställ tjänst, kvalitetskriterier, senast uppdaterat 2009-04-28

Följa upp söka arbete, metodbeskrivning, senast uppdaterat 2010-08-16

Följa upp söka arbete, aktivitetsbeskrivning, senast uppdaterat 2010-08-16

Följa upp söka arbete, kvalitetskriterier, senast uppdaterat 2010-06-17

Anvisa till ledig plats, metodbeskrivning, senast uppdaterat 2008-12-03

Anvisa till ledig plats, aktivitetsbeskrivning, senast uppdaterat 2009-10-06

Anvisa till ledig plats, kvalitetskriterier, senast uppdaterat 2009-04-28

Nationella branschråd, senast uppdaterat 2009-11-06

Regionala branschråd, senast uppdaterat 2010-07-02

Resurspersonens uppdrag, senast uppdaterat 2010-10-04

Stöd till resurspersonen, senast uppdaterat 2010-10-04

Stödmaterial vid kvalitetsuppföljningen av arbetslöshetsförsäkringen,
senast uppdaterat 2010-07-01

Intervjuer

Arbetsmarknadsdepartementet 2010-08-31, intervju med representanter för
Arbetsmarknadsdepartementet

IAF 2010-08-27, intervju med representanter för Inspektionen för
arbetslöshetsförsäkringen

Arbetsförmedlingens huvudkontor 2010-08-16, intervju med representanter för
Enheten arbetslöshetsförsäkringen

Arbetsförmedlingens huvudkontor 2010-09-21, intervju med representant för
Enheten tjänster och metoder

Arbetsförmedlingens huvudkontor 2010-10-12, e-postkontakt

Arbetsförmedlingens huvudkontor 2010-10-06 och 2010-10-22, telefonsamtal
och e-post-kontakt med representant för Ledningsstaben

Arbetsförmedlare Örebro län, 2010-05-24

Arbetsförmedlare Värmlands län, 2010-05-26

Arbetsförmedlare Dalarnas län, 2010-06-02

Arbetsförmedlare Gävleborgs län, 2010-06-14

Arbetsförmedlare Jämtlands län, 2010-06-21

Arbetsförmedlare, Blekinge län, 2010-06-22

Internetsidor

EU-kommissionens hemsida,
[http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_](http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_sv.htm)
[sv.htm](http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_sv.htm), hämtat 2010-10-20

Regeringens hemsida,
<http://www.regeringen.se/sb/d/11519>, hämtat 2010-09-17

IAF:s hemsida, <http://www.iaf.se/Om-IAF>, hämtat 2010-10-27

IAF:s hemsida,
<http://www.iaf.se/Global/statistik/erstagare/ErstagareHelariket2009.pdf>

Bilaga A Riksrevisionens undersökning

Dokumentstudier och intervjuer

För att besvara den första revisionsfrågan om regeringen har utformat och styrt arbetslöshetsförsäkringen så att den fungerar som en omställningsförsäkring för säsongarbetslösa har vi studerat dokument såsom förordningar, propositioner och regleringsbrev. Även uppdrag till och återrapporteringar från Arbetsförmedlingen och IAF har studerats. Vi har också intervjuat representanter för Arbetsmarknadsdepartementet.

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. För att besvara den andra revisionsfrågan har därför representanter för Arbetsförmedlingens huvudkontor intervjuats. Arbetsförmedlingens skriftliga dokumentation och handläggarstöd har också studerats. Arbetsförmedlare som arbetar på arbetsförmedlingskontor som täcker kommuner där andelen säsongarbetslösa var relativt hög under 2004–2008 har intervjuats. Representanter för kontoren samlades och intervjuades i grupp. Sex län besöktes: Blekinge, Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Värmland och Örebro.

IAF har ansvar för tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen. Vi har intervjuat företrädare för IAF. De intervjuade personerna arbetar med uppföljning, granskning och juridiska frågor. I övrigt har dokument studerats som beskriver myndighetens tillsynsarbete samt relevanta granskningsrapporter.

Analys av registerdata

För att kunna svara på den tredje revisionsfrågan har Riksrevisionen kartlagt omfattningen av säsongarbetslöshet mellan 2006 och 2008 och beräknat den samhällsekonomiska och den offentligfinansiella bruttokostnaden för denna sorts arbetslöshet. För att kunna göra analyserna har data beställts från IAF och Arbetsförmedlingen över personer som har registrerats hos Arbetsförmedlingen och som är återkommande säsongarbetslösa enligt den definition som Riksrevisionen har utarbetat. Dessa data har kompletterats med registerbaserade inkomstuppgifter från SCB. För att det skulle vara möjligt

att beräkna kostnaden tog SCB också fram en kontrollgrupp av individer. Individerna skulle vara så lika de säsongarbetslösa som möjligt men med den skillnaden att de skulle ha arbetat heltid hela året. Detta för att kunna jämföra de säsongarbetslösas faktiska årsinkomst med den årsinkomst de skulle ha fått under antagandet att de hade arbetat heltid under hela året.

För en närmare beskrivning av Riksrevisionens två enkätstudier se bilagorna D och G nedan.

Bilaga B Viktiga ändringar i arbetslöshetsförsäkringen 2007–2010

Under senare år har flera förändringar genomförts inom arbetslöshetsförsäkringen. De av riksdagen beslutade förändringarna innebar i huvudsak att villkoren för rätt till ersättning skärptes. Regeringens syfte har varit att förstärka försäkringens roll som omställningsförsäkring och öka individens drivkraft att bryta arbetslösheten (proposition 2006/07:15, betänkande 2006/07:AU4, riksdagsskrivelse 2006/07:86, proposition 2006/07:89, betänkande 2006:07:AU13, riksdagsskrivelse 2006/07: 179-18). Två av förändringarna har särskild betydelse för personer som är säsongarbetslösa.

Den första förändringen av betydelse är ändringen av ramtiden för beräkning av normalarbetstid. Eftersom den nu beräknas för en period av tolv månader istället för som tidigare sex påverkar förändringen personer som inte arbetar under hela året. För att få hel dagpenning måste en arbetssökande ha arbetat heltid under den ramtid som arbetslöshetsersättningen beräknas på.⁸⁴ Om den arbetssökande inte har arbetat heltid hela tiden minskas ersättningsbeloppet proportionerligt⁸⁵ (proposition 2006/07:89, betänkande 2006:07:AU13, riksdagsskrivelse 2006/07: 179-180). I tabell B1 nedan beskrivs ett exempel på konsekvenserna av regelförändringen.

⁸⁴ 15a och 23b §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

⁸⁵ 3–4 §§ förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring.

Tabell B1. Exempel på konsekvensen av det förändrade sättet att beräkna normalarbetstid i arbetslöshetsförsäkringen.

Person som tjänat 18 000 kr/mån och arbetat heltid 6 månader	Ersättning enligt tidigare beräkning av normal-arbetstid	Ersättning enligt nuvarande beräkning av normalarbets-tid, personer som tidigare haft ersättning från arbets-löshetskassan	Ersättning enligt nuvarande beräkning av normalarbetstid, nytillträdande på arbetsmarknaden
Normalarbetstid per vecka	40 timmar	20 timmar	20 timmar
Dagsförtjänst	818 kr	409 kr	409 kr
Dagpenning (80 %)*	655 kr	532 kr**	328 kr
Bruttoersättning/månad	14 410 kr	11 704 kr**	7 216 kr

Källa: Arbetsförmedlingen. *Efter dag 200 i en ersättningsperiod är ersättningsgraden 70 %
 **De arbetssökande som under ersättningsperioden åter uppfyllt ett arbetsvillkor kan, om detta är mer fördelaktigt, få en dagpenning motsvarande 65 % av dagsförtjänsten under den tidigare ersättningsperioden. Denna bestämmelse får tillämpas för högst två ersättningsperioder som följer direkt efter varandra (27a § lagen (1997:238 om arbetslöshetsförsäkring).

Under 2008 infördes en arbetslöshetsavgift som arbetslöshetskassorna betalar in till staten. Den motsvarar 33 procent av den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättning som arbetslöshetskassan har betalat ut under en månad. Kopplingen mellan arbetslösheten i en bransch och storleken på avgiften till arbetslöshetskassan blev tydligare genom arbetslöshetsavgiften. Syftet med arbetslöshetsavgiften var att ytterligare stärka drivkrafterna för en ansvarsfull löneutveckling som inte leder till arbetslöshet samt att öka arbetslöshetskassornas incitament att undvika felaktiga utbetalningar (proposition 2007/08:118, betänkande 2007/08:AU6, riksdagsskrivelse 2007/08:214). Det gör att förändringen kan ha betydelse för förekomsten av säsongarbetslöshet.

En ökad koppling mellan den egna försäkringsavgiften och arbetslösheten i branschen kan på sikt leda till att arbetsutbudet minskar i branscher med mycket hög arbetslöshet. Kopplingen kan också minska risken för anställningskontrakt mellan företag och individer där arbetslöshetsersättningen utgör en del av den sammantagna inkomsten. Exempel på var det kan förekomma är i samband med att personer anställs för en viss tid, har en årtidsbunden anställning eller är anställda på deltid. Det kan även leda till att arbetslöshetskassorna har ett större intresse av att arbetslösa medlemmar ska söka arbete aktivt och/eller få mer aktivt stöd från Arbetsförmedlingen. För att detta ska spela roll för säsongarbetslösa krävs dock att de är koncentrerade till någon eller några arbetslöshetskassor. Om denna grupp arbetslösa är av

liten omfattning eller om de är medlemmar i många olika kassor är denna förändring av begränsad betydelse.⁸⁶

I tabell B2 ges en bild av hur de säsongarbetslösa fördelar sig över arbetslöshetskassor.

Tabell B2. De säsongarbetslösas fördelning över arbetslöshetskassor.

Arbetslöshetskassa	Andel av de säsongarbetslösa (antal personer)
Kommunalarbetarnas arbetslöshetskassa	32,5 % (974)
Arbetslöshetskassan för service och kommunikation (SEKO)	19 % (566)
Byggnadsarbetarnas arbetslöshetskassa	10 % (297)
GS Arbetslöshetskassa	7,5 % (230)
IF Metalls arbetslöshetskassa	7,5 % (228)
Unionens arbetslöshetskassa	4,5 % (134)
Arbetslöshetskassan Alfa	3 % (88)
Övriga arbetslöshetskassor	16,5 % (495)
Totalt antal	3 012

⁸⁶ I bilaga B finns en beskrivning av de säsongarbetslösas fördelning över arbetslöshetskassor.

Bilaga C Europeiska kommissionens formella underrättelse och regeringens svar

Europeiska kommissionen överlämnade i mars 2010 en formell underrättelse angående Sveriges införlivande av EU:s så kallade visstidsdirektiv.⁸⁷ Detta är det första steget i det formella förfarande som kommissionen inleder när den anser att ett medlemsland gjort en överträdelse av EU-rätten (kommissionens hemsida, hämtat 2010-10-20, regeringens hemsida, hämtat 2010-09-17).⁸⁸ Kommissionen anser, för det första, att det saknas en tydlig övre tidsgräns för flera på varandra följande visstidsanställningar i form av allmän visstidsanställning och vikariat. För det andra, anser man att det helt saknas åtgärder för att förhindra missbruk av visstidsanställningar för säsongarbete och för arbetstagare som fyllt 67 år. Detta innebär, bedömer kommissionen, att kravet på att förhindra missbruk av på varandra följande visstidsanställningar⁸⁹ som ställs upp i direktivet inte har uppfyllts.

Den svenska regeringen godtar sammanfattningsvis inte kommissionens uppfattning. Regeringen menar att lagen (1982:80) om anställningsskydd innehåller flera olika medel mot missbruk och att regelsystemet sammantaget utgör ett tillräckligt effektivt hinder mot missbruk. Visstidsdirektivets krav är därmed uppfyllt enligt regeringen.

Kommissionen hävdar att den svenska lagstiftningen inte uppfyller kravet bland annat därför att det inte finns något undantag från åtgärderna för att förhindra missbruk av flera på varandra följande visstidsanställningar för personer som anställs för säsongarbete. Den svenska regeringen menar dock att det enligt svensk lagstiftning alltid krävs ett objektivet skäl för en tidsbegränsad anställning. I fallet med säsonganställning är det objektiva skälet att det arbete som avses med avtalet bara kan utföras under en viss del

⁸⁷ Rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP.

⁸⁸ I regel föregås ett så kallat överträdelseförfarande av ett informellt förfarande då kommissionen för diskussioner med ministrar och myndigheter i medlemsstaten.

⁸⁹ Enligt klausul 5 i bilagan till visstidsdirektivet.

av året på grund av naturens växlingar eller andra jämförbara orsaker. Det krävs också att detta objektiva skäl föreligger varje gång någon anställs för säsong. Det vill säga inte endast första gången någon får en säsongsanställning utan även vid alla eventuella efterföljande säsongsanställningar. Tillsammans med övriga regler i lagen om anställningsskydd utgör kravet på objektiv grund för säsongsanställning minst lika effektiva åtgärder för att förhindra missbruk av säsongsanställningar som de som anges i EU-direktivet (Arbetsmarknadsdepartementet 2010).

Om Europeiska kommissionen inte accepterar den svenska regeringens svar kan den gå vidare och i yttersta fall inleda ett rättsligt förfarande mot Sverige (kommissionens hemsida, hämtat 2010-10-20, regeringens hemsida, hämtat 2010-09-17).⁹⁰

⁹⁰ Det andra steget i det formella överträdelseförfarandet är att kommissionen tillställer medlemsstatens regering ett så kallat motiverat yttrande. Det tredje steget är att kommissionen väcker talan om fördragsbrott vid EU-domstolen.

Bilaga D Riksrevisionens enkät till arbetsgivare med återkommande anställningar för en del av året eller säsongarbete

Tabell D1. Har ni personer anställda/anställt personer för säsongarbete inom ert företag/arbetsställe/församling/samfällighet/stift under de senaste 12 månaderna?

	Andel	Antal
Ja	33,6 %	563
Nej	66,5 %	1141
Totalt	100 %	1704

Tabell D2. Hur många av dem som är anställda/ni har anställt är anställda för säsongarbete?

Antal svarande	Medelvärde	Standardavvikelse	Min	Max
529	20,0	70,2	0	1342

Tabell D3. Hur många av dem som ni anställt under de senaste 12 månaderna/idag har anställda kommer under anställningstiden arbeta så många timmar att det i timmar räknat motsvarar helårsarbete?

	Procent	Antal
0 %	41,5 %	241
1-19 %	24,6 %	121
20-39 %	8,7 %	44
40-59 %	6,4 %	38
60-79 %	3,3 %	19
80- %	5,9 %	32
Vet inte	9,4 %	56
Totalt	100 %	551

Tabell D4. Är det samma personer som återkommer som anställda för säsongarbete från år till år?

	Andel	Antal
Ja, alla	10,9 %	77
Ja, vissa	71,9 %	388
Nej, inte alls	15,1 %	79
Vet inte	2,1 %	12
Totalt	100 %	556

Tabell D5. Vad bedömer ni är den vanligaste ekonomiska försörjningen bland de anställda/de ni anställt för säsongarbete under den tid det inte finns några arbetsuppgifter på ert arbetsställe?

	Andel	Antal
Permitteringslön från arbetsgivare	0,0 %	0
Lön enl. helårsavtal	3,0 %	15
Lön från anställning inom annan kommunal verksamhet*	0,6 %	6
Lön från anställning inom annan landstings verksamhet**	0,1 %	1
Lön från anställning hos annan arbetsgivare	12,2 %	54
Arbetslöshetsersättning från a-kassa	36,2 %	224
Annan ersättning	26,2 %	126
Vet inte	21,7 %	122
Totalt	100 %	548

*Svarsalternativet fanns endast för de svarade inom kommunal sektor.

**Svarsalternativet fanns endast för de svarande inom landsting.

Tabell D6. Bedrivs det verksamhet på arbetsstället hela eller delar av året?

	Andel	Antal
Hela året	80,4 %	360
Delar av året	19,6 %	86
Totalt	100 %	446

Tabell D7. Hur viktigt är det för er verksamhet att det finns möjlighet att anställa personal för säsongarbete?

	Andel	Antal
Mycket viktigt	74,6 %	415
Ganska viktigt	17,2 %	97
Mindre viktigt	6,0 %	31
Inte alls viktigt	1,9 %	10
Vet inte	0,3 %	3
Totalt	100 %	556

Tabell D8. Vilken är er främsta rekryteringskanal då ni ska rekrytera ny personal för säsongarbete?

	Andel	Antal
Egna kontakter	60,6 %	318
Arbetsförmedlingens platsbank (Internet)	10,2 %	66
Arbetsförmedlingens rekryteringstjänster (ej Internet)	3,9 %	20
Privata rekryteringsföretag	1,9 %	8
Privata rekryteringssajter	1,3 %	6
Annons i dags- eller fackpress	6,6 %	50
Övrigt	12,4 %	68
Vet inte	3,0 %	17
Totalt	100 %	553

Tabell D9. Hur lätt eller svårt är det att hitta personal som har lämplig utbildning?

	Andel	Antal
Mycket lätt	7,7 %	45
Ganska lätt	49,1 %	271
Ganska svårt	28,3 %	150
Mycket svårt	9,6 %	50
Ingen uppfattning	5,2 %	27
Total	100 %	543

Tabell D10. Hur lätt eller svårt är det att hitta personal som har lämplig erfarenhet?

	Andel	Antal
Mycket lätt	5,8 %	33
Ganska lätt	47,1 %	265
Ganska svårt	29,6 %	159
Mycket svårt	12,2 %	53
Ingen uppfattning	5,3 %	26
Totalt	100 %	536

Tabell D11. Hur lätt eller svårt är det att hitta personal som är beredd att ta en anställning fastän den endast varar en del av året?

	Andel	Antal
Mycket lätt	18,8 %	104
Ganska lätt	54,1 %	303
Ganska svårt	14,5 %	72
Mycket svårt	5,4 %	25
Ingen uppfattning	7,3 %	36
Totalt	100 %	540

Tabell D12. När säsongarbete upphör händer det då att ni kommer överens om en återanställning för en framtida säsong?

	Andel	Antal
Ofta	21,4 %	133
Ibland	46,1 %	241
Sällan	14,9 %	79
Aldrig	12,4 %	69
Vet inte	5,2 %	31
Totalt	100 %	553

Tabell D13. Efter hur lång tid återanställs personerna i regel?

	Andel	Antal
Inom 1 månad	4,3 %	18
Efter 1-3 månader	16,8 %	70
Efter 4-6 månader	33,2 %	162
Efter 7-12 månader	26,9 %	117
Efter 12 månader	2,2 %	11
Vet inte	16,7 %	67
Totalt	100 %	445

Tabell D14. Kommer ni att erbjuda/har ni erbjudit anställning hela året till dem som idag är anställda för säsongarbete?

	Andel	Antal
Ja, alla	0,4 %	2
Ja, visa	30,8 %	149
Nej, inte alls	68,6 %	386
Vet inte	0,3 %	3
Totalt	100 %	540

Tabell D15. Hur stor andel av de som önskade anställning hela året hade ni möjlighet att erbjuda sådan?

	Percent	Antal
1-19 %	58,0 %	94
20-39 %	11,6 %	18
40-59 %	5,9 %	8
60-79 %	2,6 %	4
80-99 %	4,0 %	5
Vet inte	17,9 %	31
Totalt	100 %	160

Tabell D16. Vilken är orsaken till att ni inte kommer kunna erbjuda anställning hela året till alla som idag är anställda/har varit anställda under de senaste 12 månaderna för säsonganställning? Det är svårt att erbjuda helårs- eller tillsvidare anställning p.g.a. verksamhetens art.

	Andel	Antal
Instämmer helt	71,9 %	377
Instämmer till stor del	12,5 %	58
Instämmer till viss del	5,6 %	27
Instämmer inte alls	4,9 %	21
Ingen uppfattning	5,0 %	22
Totalt	100 %	505

Tabell D17. Vilken är orsaken till att ni inte kommer kunna erbjuda anställning hela året till alla som idag är anställda/har varit anställda under de senaste 12 månaderna för säsongsanställning? Det är svårt att hitta personal som vill arbeta hela året eller tillsvidare.

	Andel	Antal
Instämmer helt	1,4 %	5
Instämmer till stor del	2,8 %	10
Instämmer till viss del	10,3 %	36
Instämmer inte alls	67,2 %	293
Ingen uppfattning	18,2 %	73
Totalt	100 %	417

Notera: Under 2007-2008 genomfördes en rad förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. Bland annat så att en arbetssökandes arbetslöshetsersättning grundas på hans eller hennes förvärsinkomster under de 12 månaderna istället för som tidigare de senaste 6 månaderna.

Tabell D18. Känner du till att det gjorts en sådan förändring i arbetslöshetsförsäkringen?

	Andel	Antal
Ja	67,0 %	374
Nej	33,0 %	175
Totalt	100 %	549

Tabell D19. Har den här förändringen i arbetslöshetsförsäkringen påverkat ert förhållningsätt till att anställa personal för säsongsarbete?

	Andel	Antal
Ja	6,0 %	30
Nej	78,7 %	297
Vet inte	15,3 %	50
Totalt	100,0 %	377

Tabell D20. Bedömer du att antalet säsongsanställda på företaget/arbetsstället/församling/samfällighet/stift kommer att förändras i framtiden?

	Andel	Antal
Ja, det kommer att öka	10,9 %	48
Ja, det kommer att minska	11,3 %	69
Nej, oförändrat	52,8 %	305
Vet inte	25,0 %	128
Totalt	100 %	550

Urval och bortfall

Populationen har hämtats från IAF, åren 2004–2009, kompletterat med uppgifter ur SCB:s så kallade LISA-databas (Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier) samt från det så kallade Jobbregistret för åren 2004-2008. Aktuella adresser hämtas från SCB:s företagsregister.

Tabell D21. Urval

Stratum	Objektsnivå	Nettoram Antal (storan)	Urval Antal (lillan)	Blanketty (bltyp) 1)
Jord-, skogs- och byggföretag	Företag	11	11	f
Övrigt näringsliv	Arbetsställe	5 015	1 764	a
Kommuner (sektor=13)	Arbetsställe	1 369	1 000	k
Landsting (sektor=14)	Arbetsställe	115	115	l
Församlingar, samfälligheter, stift	Företag	110	110	s
Totalt			3 000	

Notera: Frågetexten i enkäten är anpassad till resp. organisationskategori. Blanketty anger vilken version av enkät som resp. organisationskategori har fått, dvs. f = företag, a = arbetsställen inom privata näringslivet, k = arbetsställen inom kommunal verksamhet, l = arbetsställen inom landstingsverksamhet och s = församlingar, samfälligheter och stift.

Datainflöde

Tabell D22. Beskrivning av utsända missiv, påminnelser och inkomna enkäter.

	Antal utsända	Antal inkomna	Procent inkomna
Första utsändningen	3 000	-	-
Första påminnelsen	2 169	831	27,7%
Andra påminnelsen	1 715	1 285	42,8%
Avslut	-	1 704	56,8%

Tabell D23. Beskrivning av inflödet.

	Bltyp	Urval	Inflöde	Procent inflöde
Jord-, skogs- och byggföretag	f	11	6	55%
Övrigt näringsliv	a	1 764	917	52%
Kommuner	k	1 000	612	61%
Landsting	l	115	68	59%
Församlingar, samfälligheter, stift	s	110	101	92%
Totalt		3 000	1 704	57%

Bortfall

Av 3 000 enheter lämnade 1 704 enheter svar via webben. Bortfallet blev 1 280 – 43 procent. Ett begränsat antal uppgiftslämnare (åtta enheter) hörde av sig via telefon och meddelade att de inte hade för avsikt att besvara enkäten. Endast fyra postreturer som inte kunde åtgärdas återfanns i undersökningen.

Övertäckning

Antal nerlagda eller sålda enheter som kom till vår kännedom var 16.

Tabell D24. Bortfall och övertäckning, antal (procent).

	f	a	k	l	s
Bortfall totalt	5 (45%)	837 (47%)	382 (38%)	47 (41%)	9 (8%)
ej avhörda	5	826	381	47	9
vägrare	0	7	1	0	0
postreturer	0	4	0	0	0
Övertäckning	0	10	6	0	0

Bilaga E Kortfattad beskrivning av Arbetsförmedlingen och IAF

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen ansvarar enligt sin instruktion för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Myndighetens ska på tre sätt verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. För det första ska Arbetsförmedlingen effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft. För det andra ska myndigheten prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. För det tredje ska Arbetsförmedlingen bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

När Arbetsförmedlingen utformar sin verksamhet ska myndigheten ta hänsyn till åtta faktorer. Till exempel ska verksamheten anpassas till skilda förutsättningar och behov i olika delar av landet och efter den enskildes förutsättningar. Arbetsförmedlingens verksamhet ska också leda till ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet bland de arbetssökande.⁹¹ En av Arbetsförmedlingens nyckeluppgifter är att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring (Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsdepartementet 2010-08-31).

Arbetsförmedlingens organisation

Sedan januari 2008 är Arbetsförmedlingen en sammanhållen myndighet (proposition 2006/07:89, betänkande 2006:07:AU13, riksdagsskrivelse 2006/07:179-180). På central nivå finns tolv avdelningar som har till huvuduppgift att stödja den operativa förmedlingsverksamheten. Avdelningarna har olika sakansvar och består av flera enheter. Särskilt viktig när det gäller arbetet med

⁹¹ Arbetsförmedlingens verksamhet ska även utformas så att 1) den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt; 2) arbetssökande och arbetsgivare har tillgång till en likvärdig service i hela landet; 3) den inte bidrar till att arbetstillfällen trängs undan, såvida det inte anses arbetsmarknadspolitiskt motiverat; 4) den inte snedvrider konkurrensförutsättningarna på arbetsmarknaden; samt 5) den ökar mångfalden och motverkar diskrimineringen i arbetslivet.

tillämpningen av regelverket i arbetslöshetsförsäkringen är Avdelningen för förmedlingsutveckling där bland annat Enheten arbetslöshetsförsäkringen⁹² och Enheten tjänster och metoder⁹³ ingår.

Förutom avdelningar på central nivå finns en så kallad marknadsorganisation där de enskilda arbetsförmedlingskontoren ingår. Avdelningarna fungerar stödjande och styrande i förhållande till marknadsorganisationen. Sedan januari 2010 finns inom Arbetsförmedlingen tio marknadsområden som leds av en marknadschef.⁹⁴ Varje marknadsområde är uppdelat i arbetsmarknadsområden som leds av en arbetsförmedlingschef med arbetsmarknadsområdesansvar. I de totalt 69 arbetsmarknadsområdena ingår de 320 arbetsförmedlingskontoren som leds av en arbetsförmedlingschef. Arbetsförmedlingschefen är ansvarig för verksamheten på det lokala arbetsförmedlingskontoret (Arbetsförmedlingens intranät Vis, Arbetsförmedlingens organisation – en översikt).⁹⁵

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)

IAF utövar sedan 2004 tillsyn över arbetslöshetsförsäkringen (IAF 2010a).⁹⁶ Det innebär tillsyn över arbetslöshetskassorna och över hur Arbetsförmedlingen handlägger ärenden som har samband med arbetslöshetsförsäkringen. När myndigheten bildades uttalade riksdagens arbetsmarknadsutskott att det är viktigt att alla försäkrade, inte bara de som aktivt uppbär ersättning, uppfattar att reglerna i arbetslöshetsförsäkringen tillämpas på enhetligt sätt och att försäkringen inte missbrukas. Utskottet sade att det var en grundläggande förutsättning för att kunna behålla den solidariska finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen och de förhållandevis generösa ersättningsvillkoren. En ny tillsynsmyndighet, menade utskottet, skulle kunna leda till ökad rättssäkerhet och därigenom stärka arbetslöshetsförsäkringens legitimitet (proposition 2001/02:151, betänkande 2002/02:AU7, riksdagskrivelse 2001/02.243).

⁹² Enheten inrättades i samband med att myndigheten Arbetsförmedlingen bildades 2008. Den bevakar och verkar för att regelverket för arbetslöshetsförsäkringen tillämpas korrekt och enhetligt inom myndigheten. Enheten ska samverka med de lokala arbetsförmedlingarna och ansvarar till exempel för nätverket av resurspersoner (Arbetsförmedlingen 2008b, Arbetsförmedlingens intranät Vis, Enheten Arbetslöshetsförsäkring).

⁹³ Enheten Tjänster och metoder har det nationella ansvaret för tjänster och metoder, branscharbetet och samordning av internationell platsförmedling. I deras arbete ingår handläggarstöd och övrigt stödmaterial som hör till metoderna (Arbetsförmedlingens intranät Vis, Enheten Tjänster och metoder).

⁹⁴ Under perioden 2008–2009 var organisationen indelad i fyra marknadsområden.

⁹⁵ Arbetsförmedlingschefen med arbetsmarknadsområdesansvar är i regel chef också över ett arbetsförmedlingskontor.

⁹⁶ Tidigare låg uppdraget till viss del inom dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen.

Gentemot arbetslöshetskassor har IAF möjlighet att vidta sanktioner.⁹⁷ Om IAF finner brister i sin granskning av Arbetsförmedlingen ska myndigheten påtala det till Arbetsförmedlingen.⁹⁸ Arbetsförmedlingen ska då till regeringen och IAF redovisa vilka åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att komma till rätta med det som IAF visat i sin granskning⁹⁹ (www.iaf.se/Om-IAF/, IAF 2010-08-27).

För att förtydliga regelverket i arbetslöshetsförsäkringen kan IAF arbeta på tre olika sätt. I vissa fall kan myndigheten meddela föreskrifter som beskriver hur arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen ska tolka lagar och förordningar.¹⁰⁰ IAF kan också föra statens talan i domstol för att på det sättet få fram vägledande domstolsavgöranden.¹⁰¹ Dessutom kan IAF anmäla till regeringen att lagar eller förordningar behöver ändras när myndigheten ser ett behov.

IAF följer också upp utvecklingen på området genom att kartlägga rutiner hos arbetslöshetskassor och inom Arbetsförmedlingen och genom att sammanställa och analysera statistik. Regeringen kan också ge IAF i uppdrag att utreda frågor kring arbetslöshetsförsäkringen.¹⁰²

Myndigheten har också förvaltningsuppgifter som till exempel att föra register över arbetslöshetskassorna och att förvalta databaser inom arbetslöshetsförsäkringens område¹⁰³ (www.iaf.se/Om-IAF/, IAF 2010-08-27).

⁹⁷ IAF får meddela erinringar mot arbetslöshetskassans verksamhet eller förelägga kassan att göra rättelse inom en viss tid. IAF kan också dra in statsbidrag för en arbetslöshetskassa som inte följer ett föreläggande om rättelse. Om statsbidrag betalats ut till en arbetslöshetskassa på felaktiga grunder kan myndigheten återkräva statsbidrag (91, 92 och 94 §§ lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor).

⁹⁸ Se 2 § 4 förordningen (2007:906) med instruktion för IAF.

⁹⁹ Se 9 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁰⁰ Enligt 31 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring får IAF meddela föreskrifter för verkställigheten av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och denna förordning.

¹⁰¹ 59 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁰² Till exempel har myndigheten under 2010 fått i uppdrag att studera antalet underrättelser till arbetslöshetskassorna (Regleringsbrev för IAF 2010).

¹⁰³ De övriga förvaltningsuppgifterna är: utfärda intyg som ger arbetslösa möjlighet att söka arbete i andra EU- eller EES-länder med bibehållen arbetslöshetsersättning, ta in arbetslöshetsavgifter och finansieringsavgifter från arbetslöshetskassorna, godkänna arbetslöshetskassornas medlemsavgifter, transferera bidrag till ALFA-kassan.

Bilaga F Arbetsförmedlingens generella arbete med arbetslöshetsförsäkringen

Arbetsförmedlingen uppfattar det som sin uppgift att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Hur detta görs i praktiken avgörs av myndigheten, regeringen har till exempel inte styrt det praktiska arbetet genom att lägga fast några särskilda mål som Arbetsförmedlingen ska nå (Arbetsförmedlingen 2010-08-16).

Arbetsförmedlingens uppgifter inom arbetslöshetsförsäkringen

När en person skriver in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen och vill ha arbetslöshetsersättning ska förmedlingen anmäla detta till arbetslöshetskassan.¹⁰⁴ Arbetsförmedlingen ansvarar också för att informera om grundvillkoren som gäller för att ha rätt till arbetslöshetsersättning.¹⁰⁵ Den ansvariga handläggaren på Arbetsförmedlingen ska i samråd med den arbetssökande upprätta en individuell handlingsplan för hur han eller hon ska komma tillbaka i arbete.¹⁰⁶ I det ingår bland annat att dokumentera inom vilket geografiskt område och inom vilka yrken som den arbetssökande ska söka jobb samt när den arbetssökande ska vara i kontakt med Arbetsförmedlingen.¹⁰⁷

Om en arbetssökande inte kommer till ett avtalat besök eller kan nås vid den tidpunkt när man kommit överens med Arbetsförmedlingen om att ha kontakt ska Arbetsförmedlingen skicka en avanmälan till arbetslöshetskassan.¹⁰⁸ När en arbetsförmedlare inte anser att en arbetssökande lever upp till villkoren

¹⁰⁴ 20 § 2 förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, 12 § Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2005:4) om handläggning av arbetsförmedlingsärenden.

¹⁰⁵ 7, 9 §§ Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2005:4) om handläggning av arbetsförmedlingsärenden.

¹⁰⁶ 9 § 4 lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

¹⁰⁷ Arbetsförmedlingens intranät Vis, handläggarstöd för handlingsplan.

¹⁰⁸ 15 § Arbetsmarknadsstyrelsens administrativa föreskrifter (AMSFS 2005:4) om handläggning av arbetsförmedlingsärenden.

i arbetslöshetsförsäkringen ska handläggaren skicka en underrättelse till arbetslöshetskassan där den arbetssökandes rätt till arbetslöshetsersättning ifrågasätts.¹⁰⁹ Arbetslöshetskassan utreder och beslutar om huruvida individen har rätt till ersättning eller inte.¹¹⁰ Som verktyg för att kontrollera att en arbetssökande söker arbete aktivt kan arbetsförmedlaren till exempel anvisa ett lämpligt arbete eller ett lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program (Arbetsförmedlingens intranät Vis, handläggarsöd för handlingsplan, Arbetsförmedlingens intranät Vis, stödmaterial vid kvalitetsuppföljningen av arbetslöshetsförsäkringen).

Underrättelseansvariga och resurspersoner

Sedan juli 2007 ska det på varje arbetsförmedlingskontor finnas en handläggare som är underrättelseansvarig.¹¹¹ Den underrättelseansvariga ska säkerställa kvalitet och likformighet i de underrättelser som förmedlingskontoret lämnar till arbetslöshetskassorna. Detta ska öka rättsäkerheten för den enskilda arbetssökande och förenkla arbetslöshetskassornas handläggning. Den ansvariga ska granska alla underrättelser, men den handläggare som arbetar med den enskilda arbetssökande är ansvarig för att initiera, utforma och förbereda underrättelsen. Den underrättelseansvarige har också ansvar för att bevaka att kunskaper och rutiner finns på kontoret så att underrättelser alltid initieras när det är motiverat (Arbetsmarknadsstyrelsen 2007). När Arbetsförmedlingen redogjorde för regeringen vilka åtgärder den vidtagit eller planerade att vidta med anledning av IAF:s granskning av säsongsarbetslöshet lyfte myndigheten bland annat fram denna nya funktion (Arbetsförmedlingen 2008a).

Sedan 2007 finns särskilda resurspersoner för arbetslöshetsförsäkringen på arbetsförmedlingskontoren. De har fått en särskild utbildning i arbetet med arbetslöshetsförsäkringen och deltar löpande i nätverk. Resurspersonerna ska ha goda kunskaper om informationskanaler, Arbetsförmedlingens uppdrag inom arbetslöshetsförsäkringen och tillämpningen av regelverket. De ska fungera som ett stöd till kollegor och chefer (Arbetsmarknadsstyrelsen 2007, Arbetsförmedlingens intranät Vis, Resurspersonens uppdrag). Vid nätverksträffarna, som äger rum 2–4 gånger per år diskuteras erfarenheter, och resurspersonerna får övning i att tillämpa regelverket samt information om förändringar i regelverket för arbetslöshetsförsäkringen. Sedan 2010 är samma person kontorets underrättelseansvariga och resursperson för arbetslöshetsförsäkringen (Arbetsförmedlingens huvudkontor 2010-08-16, Arbetsförmedlingens intranät Vis, Stöd till resurspersonen, Arbetsförmedlingens intranät Vis, Resurspersonens uppdrag).

¹⁰⁹ 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

¹¹⁰ Se till exempel 1 § lagen (2000:239) om arbetslöshetskassor. Enligt 47 § lagen (1997:239) om arbetslöshetsförsäkring görs ansökan om arbetslöshetsersättning hos arbetslöshetskassan.

¹¹¹ 16b § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Arbetslöshetsförsäkringen i Arbetsförmedlingens styrkort

Sedan balanserat styrkort infördes inom Arbetsförmedlingen den första januari 2008 har ett mål rörande arbetslöshetsförsäkringen ingått (Riksrevisionen 2010a). Arbetsförmedlingens verksamhet är indelad i fyra verksamhetsområden (kund, verksamhet, medarbetare, ekonomi) och mål för dessa områden finns på tre konkritionsnivåer: strategiska mål, framgångsfaktorer respektive mått. Ett av två strategiska mål under området verksamhet lyder: "Arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring". På nästa nivå i styrkortet listas "arbetslöshetsförsäkringen tillämpas på ett enhetligt och rättssäkert sätt" som en av fyra framgångsfaktorer för verksamhet.

Det mått som används för att styra arbetet med arbetslöshetsförsäkringen är andelen arbets sökande som vet vilka krav som ställs för att få arbetslöshetsersättning. Andelen redovisas två gånger per år och mäts genom Arbetsförmedlingens så kallade sökandeundersökning¹¹² (Arbetsförmedlingen 2010b). Genom att ha med arbetslöshetsförsäkringen i det balanserade styrkortet vill Arbetsförmedlingen understryka fokus på uppgiften i organisationen (Arbetsförmedlingen 2008b). Eftersom detta mått baseras på sökandeundersökningen kan resultaten emellertid inte brytas ned till kontorsnivå inom organisationen. Enskilda arbetsförmedlingskontor kan alltså inte följa hur väl de lyckas informera sina inskrivna arbets sökande. Riksrevisionen (2010a) påpekade att detta kan vara ett problem för styrningen av det lokala arbetet.

När IAF genomförde sin granskning av säsongsarbetslöshet fann man att ett av de verksamhetsmål som 2007 gällde för Arbetsförmedlingen inte skapade incitament att arbeta med säsongsarbetslösa. Arbetsförmedlingen mätte då andelen nyinskrivna arbets sökande som var i arbete 90 dagar efter att de skrevs in på Arbetsförmedlingen.¹¹³ IAF menar att många av de säsongsarbetslösa fick arbete inom denna tidsrymd utan att Arbetsförmedlingen behövde ge dem några aktiva insatser för att nå bättre måluppfyllelse (IAF 2010-08-27). Idag mäter Arbetsförmedlingen istället hur stor andel av dem som är inskrivna som fått arbete under den senaste månaden (Arbetsförmedlingen 2010b).

Inom Arbetsförmedlingen har det pågått en diskussion om lämpliga indikatorer för arbetet med arbetslöshetsförsäkringen. Det skulle kunna resultera i förändringar i hur man mäter tillämpningen i styrkortet. Man har också samrått med IAF i den frågan (Arbetsförmedlingens huvudkontor 2010-08-16).

¹¹² Sökandeundersökningen är en månadsvis telefonintervjuundersökning (kombinerad med webbenkäter) riktad till 2 500 arbetslösa och arbetssökande i program. Inskrivningstiden vid Arbetsförmedlingen ska uppgå till minst tre månader och deltidsanställda ingår inte (Arbetsförmedlingens intranät Vis, Sökandeundersökningen, senast uppdaterad 2010-08-18).

¹¹³ Andelen för riket skulle uppgå till minst 36 procent (Arbetsförmedlingens årsredovisning 2007).

Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapporter

I regeringens regleringsbrev till Arbetsförmedlingen har myndigheten under 2007–2010 fått i uppdrag att ge en samlad redovisning av verksamheten. Det har gjorts i den så kallade Arbetsmarknadsrapporten (Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen 2007–2010).¹¹⁴ Ett återkommande tema i arbetsmarknadsrapporterna är Arbetsförmedlingens arbete med arbetslöshetsförsäkringen. Där presenterar Arbetsförmedlingen framför allt indikatorer på myndighetens arbete. I det här avsnittet beskrivs innehållet i korthet.

Arbetsförmedlingens huvudindikator är sökaktiviteten hos de inskrivna arbetssökande. Arbetsförmedlingen redovisar även hur ofta arbetssökande har kontakt med Arbetsförmedlingen, hur väl myndigheten lyckas med sitt ansvar att informera de arbetssökande, i vilken mån den individuella handlingsplanen fyller avsedd funktion samt hur arbetet med anvisningar och underrättelser fungerar. De huvudsakliga indikatorerna visas schematiskt i tabell 12. För att mäta resultaten använder sig Arbetsförmedlingen av enkätundersökningar, mätningar genom det operativa datasystemet för beslut och förmedling av arbeten, AIS (Arbetsförmedlingens informationssystem) samt enskilda studier som baseras på information från Arbetsförmedlingens registerdata.

Arbetsförmedlingen pekar i rapporterna på problem med de indikatorer som används. Som ett exempel kan nämnas att Arbetsförmedlingen anser att det är problematiskt att bedöma hur väl förmedlingen lyckas med kontrollfunktionen genom att studera antalet skickade underrättelser till arbetslöshetskassorna. Om Arbetsförmedlingen lyckas bra med sitt arbete att informera de arbetssökande om villkoren i arbetslöshetsersättning och med sitt matchningsarbete menar myndigheten att också behovet av att skicka en underrättelse bör minska. Arbetsförmedlingen skriver också att handläggarna inte ska använda sig av anvisningar till lediga arbeten i syfte att enbart kontrollera om den arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande. Detta eftersom det kan skada relationen till Arbetsförmedlingens andra kundgrupp arbetsgivarna. I den senaste Arbetsmarknadsrapporten nämner Arbetsförmedlingen att det pågår ett arbete med att utveckla de indikatorer som används för att mäta tillämpningen av reglerna i arbetslöshetsförsäkringen (Arbetsförmedlingen 2010f).

¹¹⁴ Under 2007–2009 publicerade Arbetsförmedlingen två arbetsmarknadsrapporter årligen, i juni och i november. Budgetåret 2010 publiceras en rapport i juni.

Tabell F1. Sammanställning av Arbetsförmedlingens huvudsakliga indikatorer för arbetet med kontrollen i arbetslöshetsförsäkringen.

Indikator	Resultat
Sökaktiviteten hos inskrivna arbetssökande*	Under 2006–2009 hade runt 80 procent av arbetssökande med arbetslöshetsersättning sökt minst ett jobb per månad. Knappt 10 procent hade inte lagt ned någon tid alls på att söka arbete under samma tidsperiod.
Kontakter med Arbetsförmedlingen	I genomsnitt besökte de arbetssökande Arbetsförmedlingen 1,2 gånger per månad under 2006–2009. Under samma tids-period hade en arbetssökande i genomsnitt ringt 0,7 telefonsamtal per månad och skickat 0,4 e-postmeddelanden till förmedlingen.
Andelen arbetssökande som säger sig ha fått information om villkoren i arbetslöshetsförsäkringen*	Andelen arbetssökande som svarar ja på frågan har ökat från cirka 80 procent 2006 till cirka 90 procent 2009. Andelen har dock minskat till 80 procent 2010.
Anvisningar till arbete	Drygt 60 procent av dem som skrevs in som arbetssökande 2007 och 2008 hade fått åtminstone en anvisning på ett år.
Andelen individuella handlingsplaner som upprättats inom 30 dagar från det att en arbetssökande skrivs in vid Arbetsförmedlingen	Andelen har ökat från drygt 40 procent 2006 till cirka 80 procent 2009.
Andelen individuella handlingsplaner som uppdateras inom sex månader	Andelen har varit cirka 80 procent under 2006–2009.
Andelen anvisningar till arbete som följts upp av Arbetsförmedlingen	Cirka 80 procent av de arbetssökande som fått en anvisning säger sig ha sökt den anvisade platsen. Ungefär 7–8 procent av de arbetssökande som säger sig ha sökt jobbet har inte gjort det enligt stickprovsundersökningar med arbetsgivaren som utannonserat platsen.
Antal underrättelser	Har minskat kraftigt. 2007 skickades 5,8 underrättelser per 1 000 arbetssökande och 2008 4,9. Under 2009 var motsvarande siffra 1,9.
Andel arbetssökande som saknade legitimt skäl att inte söka anvisat arbete för vilka ingen underrättelse skickats till arbetslöshetskassan	Har under perioden 2006–2009 minskat från drygt 4 till knappt 3 procent.
Sannolikheten för en arbetssökande att få en underrättelse	Sannolikheten relativt konstant över tiden och inte beroende av hur länge personen ifråga varit arbetslös. Det finns en regional variation i antalet underrättelser, Arbetsförmedlingens analyser tyder på att olika regioner är olika aktiva i att skicka underrättelser.

Källa: Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport (2009, 2010f).

*Mäts via Arbetsförmedlingens sökandeundersökning

IAF:s kritik av redovisningen i arbetsmarknadsrapporterna

IAF har i flera avseenden kritiserat Arbetsförmedlingens redovisning av arbetet med kontrolluppdraget inom arbetslöshetsförsäkringen.¹¹⁵ IAF:s övergripande synpunkt är att de anser att det finns en svag koppling mellan de indikatorer som Arbetsförmedlingen publicerar och det som man avser att beskriva. Det som IAF pekar ut som grundproblemet är bristen på relevant data som kan användas för att dra generaliserbara slutsatser om Arbetsförmedlingens arbete med arbetslöshetsförsäkringen. (IAF 2010b).

Flera av de indikatorer som ingår i analysen är enligt IAF osäkra. Arbetsförmedlingens kontroll bygger till vissa delar på egenrapportering eftersom arbetsförmedlarnas uppföljning av om en arbetssökande sökt ett anvisat arbete bygger på uppgifter som den arbetssökande lämnar till förmedlingen. Arbetsförmedlingen bygger också flera indikatorer på en enkätundersökning.¹¹⁶ Dessutom pekar IAF på att en indikator som individuella handlingsplaner är svår att tolka, samt att hänsyn borde tas till att de som får arbetslöshetsersättning i vissa fall kan matchas mot lediga jobb på arbetsmarknaden men i andra fall inte.

IAF anser att Arbetsförmedlingen kan använda anvisningar till lediga platser i kontrollsyfte i ökad utsträckning utan att skada relationen till arbetsgivarna. Dessutom anser man att Arbetsförmedlingen i större utsträckning kan använda sig av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program för att pröva arbetsviljan hos de arbetssökande (IAF 2009a).

Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen prioriterad 2010

I Arbetsförmedlingens verksamhetsplan för 2010 pekas tillämpningen av regelverket för arbetslöshetsförsäkringen ut som ett prioriterat område som särskilt kommer stå i fokus under året (Arbetsförmedlingen 2010c).¹¹⁷

¹¹⁵ Enligt regleringsbrevet till IAF ska myndigheten i samband med att Arbetsförmedlingen lämnat en arbetsmarknadsrapport till regeringen lämna synpunkter på innehållet i rapporten.

¹¹⁶ Detta innebär att resultaten inte kan brytas ned på kontorsnivå. De enskilda kontoren kan då inte följa hur de ligger till resultatmässigt.

¹¹⁷ Andra prioriterade områden 2010 är: förändringarna i socialförsäkringen; arbetet med kompletterande aktörer; kvaliteten i garantierna; samverkan med Försäkringskassan och Skatteverket; nya program: Lyft, Arbetslivsintroduktion och ytterligare insatser för ungdomar; utveckling och implementering av Arbetsförmedlingens utvecklingsstrategi/servicekonceptet; bidra till att underlätta generationsväxlingen på arbetsmarknaden; nyanländas etablering på arbetsmarknaden; mätning av kostnadseffektivitet; rekrytering av nya medarbetare och kompetensutveckling av medarbetare.

Att kontrollen i arbetslöshetsförsäkringen är prioriterad under året bekräftas också av representanter för Arbetsförmedlingens huvudkontor. Det som framför allt prioriteras är tillämpningen av regelverket och att utveckla metoder för att följa upp tillämpningen (Arbetsförmedlingens huvudkontor 2010-08-16).

I riktlinjerna för 2010 skriver Arbetsförmedlingen att det är en viktig del av matchningen på arbetsmarknaden att man inom myndigheten arbetar aktivt med att tydliggöra arbetslöshetsförsäkringens roll som omställningsförsäkring. Det är en prioriterad uppgift eftersom antalet underrättelser till arbetslöshetskassorna minskat drastiskt och de regionala skillnaderna i antalet underrättelser är fortsatt stora. Detta ser Arbetsförmedlingen som ett trendbrott som kan tyda på en försvagning av kontrollen och ett behov av en skärpt uppföljning av efterlevnaden av reglerna inom myndigheten (Arbetsförmedlingen 2010d).

För några år sedan gjordes en satsning på arbetslöshetsförsäkringen och nivån på underrättelserna gick då upp. I samband med den satsningen ansåg Arbetsförmedlingen att det inte främst fanns något fortsatt behov av utbildning av arbetsförmedlarna, utan istället av att stärka tillämpningen i det praktiska arbetet (Arbetsmarknadsstyrelsen 2007).¹¹⁸ Samma slutsats gör företrädare för Arbetsförmedlingen 2010 och det är sådant arbete som fokuseras under året (Arbetsförmedlingens huvudkontor 2010-08-16).

Internt uppdrag om tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen

I april 2010 gick Arbetsförmedlingens generaldirektör ut med ett uppdrag till arbetsförmedlingskontoren som rörde tillämpningen av regelverket för arbetslöshetsförsäkringen. I uppdraget sägs att Arbetsförmedlingen under 2010 och 2011 ska genomföra satsningar för att uppnå ett ökat fokus på kontrollfunktionen, en enhetlig tillämpning av regelverket och uppföljning av insatser. Detta för att ytterligare fokusera på tillämpningen av regelverket för arbetslöshetsförsäkringen. I promemorian anges tre huvudsakliga skäl till att Arbetsförmedlingen gör denna satsning. Det första skälet är att regleringsbrevet och Arbetsförmedlingens verksamhetsplan pekar ut tillämpningen av regelverket för arbetslöshetsförsäkringen som ett prioriterat område. Det andra skälet är att Arbetsförmedlingens interna kontrollplan pekar ut felaktig tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen som ett kritiskt område. Det tredje är att antalet underrättelser har fortsatt att sjunka under inledningen av 2010.

¹¹⁸ Arbetsförmedlingen genomförde under 2007 bland annat utbildningsinsatser riktade till arbetsförmedlare och inrättade resurspersoner och underrättelseansvariga.

Ansvarig för tillämpningen av regelverket för arbetslöshetsförsäkringen på lokal nivå är arbetsförmedlingschefen. Varje arbetsförmedlingschef skulle utarbeta en handlingsplan för hur arbetet med kontrollen av grundvillkoren inom arbetslöshetsförsäkringen skulle förbättras på det egna kontoret och den första planen skulle vara färdig i juni 2010.¹¹⁹ Syftet var tvådelat, dels skulle handlingsplanen sätta ökat fokus på arbetslöshetsförsäkringen på lokal nivå och dels skulle planerna utgöra underlag för att följa upp kontrollen i grundvillkoren enligt regleringsbrevet för 2010. Som hjälp i arbetet hade Arbetsförmedlingens huvudkontor under våren tagit fram ett särskilt stödmaterial till arbetsförmedlingscheferna (Arbetsförmedlingen 2010e). Enheten för arbetslöshetsförsäkringen har ansvaret för att följa upp de lokala handlingsplanerna, ett arbete som ska vara avslutat i maj 2011 (Arbetsförmedlingens huvudkontor 2010-08-16). Under 2010 utarbetades ett material till workshops på kontoren samt ett stödmaterial till arbetsförmedlingschefer för kvalitetsuppföljning av handläggningen. Cheferna informerades också vid konferenser under våren 2010 om uppdraget.¹²⁰

Enligt uppdraget ska Arbetsförmedlingen påbörja arbetet med att genomföra stickprovskontroller av ärenden där en arbetssökande inte sökt ett anvisat arbete och ingen underrättelse har lämnats. En metod ska utarbetas inom myndigheten och de underrättelseansvariga på arbetsförmedlingskontoren ska genomföra kontrollerna.

Arbetet i enlighet med generaldirektörens uppdrag följs upp av generaldirektören i samband med generaldirektörens resultatdialoger (Arbetsförmedlingen 2010e). En första uppföljning gjordes i GD:s resultatdialog med marknadscheferna i september 2010 och ytterligare en gjordes i november (Arbetsförmedlingen 2010-10-06, 2010-10-22).¹²¹

Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2010

Enligt regleringsbrevet för 2010 ska Arbetsförmedlingen lämna en rapport till regeringen om ”vilka insatser myndigheten genomfört och planerar att genomföra för att förbättra arbetet med att säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring. Särskild

¹¹⁹ Handlingsplanen skulle utgöra en del av arbetsmarknadsområdets kontrollplan.

¹²⁰ Detta bekräftades även av representanter för Arbetsförmedlingens huvudkontor (201-08-16).

¹²¹ Resultatdialogen i september 2010 visade att i stort sett alla arbetsförmedlingskontor hade utarbetat en handlingsplan. Drygt 80 procent hade svarat på enkäten när den avslutades i slutet av september. Syftet med webbenkäten var att förenkla sammanställningen av aktiviteter enligt handlingsplanerna där förutbestämda nummer på aktiviteterna enkelt skulle anges i en enkät. I de fall kontoren inte hade svarat på enkäten har aktiviteterna hämtats och registrerats från de upprättade handlingsplanerna.

vikt ska läggas vid kontroll av grundvillkoren. Arbetsförmedlingen ska samråda med IAF i sitt förbättringsarbete” (Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen 2010).

I sin rapport till regeringen konstaterar förmedlingen att underrättelserna till arbetslöshetskassorna har sjunkit sedan 2007 och att en del av nedgången kan vara relaterad till mer svårsmätta faktorer. Även om förmedlingen påpekar att underrättelserna i sig inte är ett mått på hur bra kontrollfunktionen fungerar så är de stora variationerna över tid och de mörkertal¹²² som IAF beräknat ett tecken på att Arbetsförmedlingens arbete med kontrollen inom arbetslöshetsförsäkringen behöver utvecklas. Därför ska myndigheten genomföra ett antal insatser som syftar till att öka rättssäkerheten och enhetligheten i den interna tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen. Arbetsförmedlingen konstaterar att en rad åtgärder har vidtagits för att fokusera på kontrollen av grundvillkoren och att fler insatser är planerade under andra halvåret 2010.

Den första åtgärden som Arbetsförmedlingen redogör för är de särskilda insatser som vidtagits med anledning av regleringsbrevet för 2010, se avsnittet ovan. Förmedlingen redogör även för att man under 2009/2010 gjort förändringar i några kvalitetssäkrade metoder som innehåller tydliga moment av kontroll av grundvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen.¹²³ Cheferna på arbetsförmedlingskontoren har fått stöd i arbetet med att följa upp arbetet med individuella handlingsplaner och i hur de ska följa upp kvaliteten i arbetet med arbetslöshetsförsäkringen.

Arbetet med arbetslöshetsförsäkringen ingår i basutbildningen för arbetsförmedlare och coacher. Från och med december blev resurspersonerna för arbetslöshetsförsäkringen och de underrättelseansvariga sammanslagna till en gemensam funktion. Dessa personer träffas regelbundet och får då möjlighet att utbyta erfarenheter av arbetet med arbetslöshetsförsäkringen samt får information om eventuella förändringar i arbetslöshetsförsäkringen. Några förändringar av de administrativa stöden och föreskrifterna gällande avanmälan av arbetssökande och anvisningar har gjorts under året. Riktlinjer för anvisning till arbete och arbetsmarknadspolitiska program har också tagits fram i syfte att stärka rättssäkerheten och enhetligheten. Arbetsförmedlingen arbetar också för att förbättra rutiner för avanmälan av arbetssökande samt för att få till stånd ett utökat elektroniskt informationsutbyte med arbetslöshetskassorna.

¹²² Det som avses är det okända antal situationer när Arbetsförmedlingen borde ha skickat en underrättelse till arbetslöshetskassan men ingen underrättelse i praktiken har skickats, se till exempel Riksrevisionen 2005, IAF 2010c.

¹²³ De metoder som man genomfört förändringar av är Följa upp söka arbete och Inskrivning och introduktion.

I och med att vissa arbetssökande numera träffar externa coacher men ansvaret för kontrollen fortfarande ligger kvar på Arbetsförmedlingen har myndigheten särskilt arbetat med att informera externa leverantörer av jobbcoachning. Förmedlingen har även tagit fram ett internt handläggarstöd för hur kontrollen av att en arbetssökande lever upp till grundvillkoren i arbetslöshetsförsäkringen ska göras när den sökande får jobbcoachning hos en extern leverantör.¹²⁴ I enlighet med regleringsbrevet har Arbetsförmedlingen också diskuterat med IAF hur man kan utarbeta indikatorer och uppföljningsmodeller som gör det möjligt för Arbetsförmedlingen att mäta och följa upp arbetet med kontrollfunktionen. Arbetsförmedlingens samråd med IAF pågår kontinuerligt (Arbetsförmedlingen 2010g).

Handläggarstöd

Det handläggarstöd som Arbetsförmedlingen centralt utarbetat för arbetet med arbetslöshetsförsäkringen finns inte samlad i någon tryckt regelbok utan går ut i organisationen via Arbetsförmedlingens intranät.¹²⁵ De nätverksträffar och nyhetsbrev som går ut till resurspersoner inom arbetslöshetsförsäkringen/underrättelseansvariga är tillsammans med Arbetsförmedlingen rådgivning¹²⁶ andra viktiga informationskanaler. Något material för hur arbetsförmedlarna särskilt ska arbeta med personer som systematiskt återkommer i arbetslöshet har inte tagits fram. Inga särskilda regler gäller för denna grupp arbetssökande och de ska därför behandlas på samma sätt som övriga arbetssökande som får arbetslöshetsersättning (Arbetsförmedlingens huvudkontor 2010-08-16, 2010-09-21). Detta påtalade också Arbetsförmedlingen när de för regeringen redogjorde för vilka åtgärder de vidtagit eller planerade att vidta med anledning av IAF:s granskning av säsongsarbetslöshet (Arbetsförmedlingen 2008a).

¹²⁴ IAF har under 2010 granskat hur kontrollfunktionen fungerar när en arbetssökande är inskriven hos en kompletterande aktör och fann vissa brister i informationsöverföringen. Brister som inte främst berodde på de stödsystem som fanns utan snarare på enskilda handläggares hantering (IAF 2010d).

¹²⁵ Detta material har setts över och under hösten 2010 publicerats i ny form i samband med att en ny version av intranätet sjösattes.

¹²⁶ Arbetsförmedlingen rådgivning beskrivs som ett internt stöd vid tolkning och tillämpning av det regelverk som styr Arbetsförmedlingens verksamhet. Funktionen är till för medarbetare inom Arbetsförmedlingen och de kompletterande aktörerna. Syftet är att bidra till ökad enhetlighet och rättssäkerhet genom att ge råd vid regeltolkning. I sista hand ligger ansvaret för besluten alltid på de enskilda arbetsförmedlingskontoren (Arbetsförmedlingens intranät Vis, Arbetsförmedlingen Rådgivning).

Tjänster och metoder

Arbetsförmedlingen erbjuder nio tjänster till arbetssökande och arbetsgivare.¹²⁷ Inom ramen för tjänsterna finns det på Arbetsförmedlingens intranät ett antal beskrivningar av kvalitetssäkrade arbetsmetoder. Metoderna beskriver hur arbetsförmedlarna på lokal nivå bör arbeta. Några av dessa metoder är generella, det vill säga de ska tillämpas oavsett vilken av Arbetsförmedlingens tjänster som en arbetssökande ska ta del av. Fyra centrala kvalitetssäkrade metoder för arbetet med arbetslöshetsförsäkringen är Inskrivning och introduktion, Fastställ tjänst, Anvisa till ledig plats och Följa upp söka arbete^{128, 129}. I dem ingår beskrivningar av vilken information som arbetsförmedlarna ska lämna till de arbetssökande och vilka faktorer arbetsförmedlarna ska ta hänsyn till dels när en arbetssökande skrivs in på Arbetsförmedlingen, dels när arbetsförmedlaren ska avgöra vilken hjälp som den arbetssökande ska få från förmedlingen samt hur arbetsförmedlaren ska bedöma om den arbetssökande är aktivt arbetssökande. Utöver vad som tidigare nämnts om riktlinjer för anvisning beskrivs i metodbeskrivningen till Anvisa till ledig plats hur en arbetsförmedlare bör gå till väga när han eller hon anvisar ett ledigt arbete till en arbetssökande (Arbetsförmedlingens intranät Vis, Inskrivning/introduktion, metodbeskrivning, aktivitetsbeskrivning, kvalitetskriterier; Fastställ tjänst, metodbeskrivning, aktivitetsbeskrivning, kvalitetskriterier; Följa upp söka arbete, metodbeskrivning, aktivitetsbeskrivning, kvalitetskriterier, Anvisa till ledig plats, metodbeskrivning, aktivitetsbeskrivning, kvalitetskriterier).

¹²⁷ Söka arbete, Förbättra ditt arbetssökande, Vägledning till arbete, Utbildning till arbete, Starta eget företag, Klargöra dina arbetsförutsättningar, Anpassa din arbetssituation, Rekrytera nya medarbetare, Utbildning inför rekrytering (Arbetsförmedlingens intranät Vis).

¹²⁸ Följa upp söka arbete är inte en generell metod utan används inom vissa av Arbetsförmedlingens tjänster till exempel Söka arbete (Arbetsförmedlingens intranät Vis, Söka arbete, metoder).

¹²⁹ Enheten Arbetslöshetsförsäkringen pekade särskilt ut Inskrivning och introduktion samt Följa upp söka arbete (Arbetsförmedlingens huvudkontor 2010-08-16).

Bilaga G Enkät till arbetsförmedlare

Under sommaren 2010 genomförde Riksrevisionen en enkätundersökning riktad till 1 000 arbetsförmedlare. Detta urval arbetsförmedlare arbetade på arbetsförmedlingskontor som täcker in kommuner där det under åren 2004–2008 var vanligare med säsongarbetslöshet än i genomsnitt i landet. Den totala populationen arbetsförmedlare uppgick till 1 675 personer. Svarsfrekvensen var 59 procent och drygt 67 procent av dem som svarade arbetade med säsongarbetslösa. Arbetsförmedlarna fick i vissa fall svara på samma fråga gällande tre grupper av arbetssökande. Förutom säsongarbetslösa skulle de svara på hur de i motsvarande situation agerade gentemot en genomsnittlig inskriven arbetssökande vid Arbetsförmedlingen respektive en arbetssökande som tillhör en prioriterad grupp inom Arbetsförmedlingen. Vi valde detta sätt att utforma enkäten för att få en nivå att jämföra resultaten för säsongarbetslösa med samt för att vi skulle kunna se om den grupp av arbetssökande som vi studerar i praktiken verkar behandlas på något annorlunda sätt än andra arbetssökande,

I enkäten definierade vi den grupp som förmedlarna skulle svara för på följande sätt: "Personer som har årligen återkommande anställningar för en del av året och som är inskrivna på Arbetsförmedlingen mellan anställningarna, i enkäten kallade för *arbetssökande med anställning del av året*. Det gäller arbetssökande som arbetar mellan 12 och 39 veckor om året och som mellan anställningarna har arbetslöshetsersättning. De arbetssökande som vi är intresserade av har arbetat enligt detta mönster under ett flertal år. Dessa arbetssökande kan ha flera anställningar under ett år. Personerna behöver inte ha varit anställda för vinter- eller sommarsäsong. Vi menar inte heller enbart personer som är anställda enligt säsongavtal. Räkna inte med personer som har olika slags vikariat till exempel över sommaren eller under någons föräldraledighet." De som svarade instruerades också att genomgående uttala sig angående arbetssökande som har arbetslöshetsersättning. Andelarna i tabellerna summerar inte till 100 procent eftersom vet inte-svar inte redovisas.

Tabell G1. Beskrivande statistik över de grupper av arbetssökande som Riksrevisionen ställde frågor om enkäten till arbetsförmedlare.

	Andel män	Genomsnittlig ålder	Genomsnittlig utbildningsnivå***	Andel född utomlands	Totalt antal
Säsongsarbetslösa	74 %	45,2 år	3,11	13 %	10 522
Inskrivna på AF, totalt*	51 %	38,8 år	3,06	29 %	709 282
Av Arbetsförmedlingen prioriterade grupper 2010***					
Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga*	54 %	45 år	2,75	20 %	160 823
Nyanlända invandrare*	56 %	33,2 år	2,87	–	29 556
Jobb- och utvecklingsgarantin*	55 %	42 år	3	29 %	59 529
Jobbgarantin för ungdomar*	57 %	21 år	2,9	14 %	41 558

Källa: Riksrevisionens beräkningar och Arbetsförmedlingens registerstatistik. *Avser september 2010. **Utbildningsnivån är en sjuställig variabel där de olika värdena representeras av nivåerna; 1 Förgymnasial kortare än 9 år, 2 Förgymnasial 9 år, 3 Gymnasial högst 2 år, 4 Gymnasial 3 år, 5 Efter gymnasial kortare än 3 år, 6 Efter gymnasial, 3 år eller längre samt den sjunde nivån, 7 Forskarutbildning. ***För långtidssjukskrivna inskrivna vid Arbetsförmedlingen saknas uppgifter av sekretesskäl.

Tabell G2. Kännedom om centrala respektive lokala riktlinjer.

Känner du till några centrala riktlinjer för hur du som arbetsförmedlare ska arbeta med personer som har anställning del av året?	
Ja	57,5 %
Nej	42,5 %
Känner du till några riktlinjer som gäller lokalt och/eller i arbetsmarknadsområdet för hur du ska arbeta med personer som har anställning del av året?	
Ja	45,2 %
Nej	54,8 %
Antal svar	334

Tabell G3. Diskuterar ni:

	Ja, kollegor emellan	Ja, på kontoret (t.ex. på personalmöten, APT)	Nej
Vilket arbetssätt ni bör använda för denna grupp av arbetssökande	35,5 %	42 %	22,5 %
Hur regelverket i arbetslöshetsförsäkringen bör tillämpas på denna grupp av arbetssökande	31 %	42,5 %	26,5 %
Antal svar	334		

Tabell G4. Hur svårt eller lätt är det i genomsnitt att finna ett lämpligt arbete att matcha arbetssökande med anställning del av året emot?

Mycket lätt	0 %
Ganska lätt	6 %
Varken svårt eller lätt	27,5 %
Ganska svårt	52,5 %
Mycket svårt	14 %
Antal svar	333

Tabell G5. Kan det variera beroende på...

	I stor utsträckning	I viss utsträckning	I liten utsträckning/ inte alls
...vilken bransch den arbetssökande arbetar inom?	54 %	40 %	6 %
...vilken utbildningsbakgrund den arbetssökande har?	47,5 %	44,5 %	8 %
...vilken konjunktur som råder?	50 %	40 %	9 %
Antal svar	333		

Tabell G6. Vilken information får de som har anställning del av året när de återkommer till/skriver in sig på Arbetsförmedlingen?

	Ja
Samma information som andra arbetssökande som skriver in sig på Arbetsförmedlingen	93,5 %
Information som är särskilt avpassad för denna grupp	11,5 %
Antal svar	332

Tabell G7. Hur ofta upprättar du en individuell handlingsplan för arbetssökande som har anställning del av året när de skriver in sig på Arbetsförmedlingen?

	Ja
Alltid	77,5 %
I de flesta fall	15,5 %
Ibland	4 %
Sällan eller aldrig	3 %
Antal svar	332

Tabell G8. Vilken är orsaken till att du inte alltid upprättar en individuell handlingsplan?

	Ja
Den arbetssökande har redan en individuell handlingsplan	71 %
Den arbetssökande är inskriven under så kort tid att det inte blir aktuellt att upprätta en handlingsplan	57 %
Arbetet med andra arbetssökande eller arbetsgivare måste prioriteras	36,5 %
Annan anledning	40,5 %
Antal svar	79

Tabell G9. Hur ofta uppdaterar du den individuella handlingsplanen för nedanstående grupper av arbetssökande?

	Oftare än varje månad	Ungefär varje månad	Ungefär var tredje månad	Ungefär var sjätte månad	Mer sällan än var sjätte månad
En arbetssökande som har anställning del av året	0,5 %	8,5 %	39 %	44,5 %	3,5 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	1 %	8,5 %	46,5 %	40 %	1,5 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom Arbetsförmedlingen	3,5 %	23 %	44,5 %	21 %	0,5 %
Antal svar	332				

Tabell G10. I din roll som underrättelseansvarig och resursperson:

	Ja	Nej	Har inte deltagit i utbildning/nätverksträff
Har utbildning du tagit del av behandlat hur arbetslöshetsförsäkringen bör tillämpas på arbetssökande med anställning del av året?	53 %	36 %	11,5 %
Har ni diskuterat tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringen för denna grupp i nätverksträffar du deltagit i?	41,5 %	47 %	11,5 %
Antal svar	53		

Tabell G11. Hur aktivt söker i genomsnitt nedanstående grupper av arbetssökande efter arbete?

	Mycket aktivt	Ganska aktivt	Inte särskilt aktivt	Inte alls aktivt
En arbetssökande som har anställning del av året	5,5 %	37,0 %	44,5 %	6 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	18,5 %	71,5 %	6,5 %	0 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF	11,5 %	60 %	16,5 %	2 %
Antal svar	332			

Tabell G12. Använder du något av följande instrument för att arbetsökande med anställning del av året ska söka arbete aktivt?

	I stor utsträckning	I viss utsträckning	I liten utsträckning/ inte alls
Platsförslag?			
Anställning del av året	41, %	51 %	7,5 %
Genomsnittlig arbetsökande	47,5 %	47 %	4,5 %
Prioriterad grupp	46,5 %	40 %	6 %
Anvisning till ledig plats?			
Anställning del av året	26,5 %	58 %	15,5 %
Genomsnittlig arbetsökande	33,5 %	55,5 %	10 %
Prioriterad grupp	31,5 %	44,5 %	16 %
Anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program?			
Anställning del av året	16,5 %	53,5 %	30 %
Genomsnittlig arbetsökande	27 %	61 %	11 %
Prioriterad grupp	49 %	38 %	5,5 %
Erbjudande om jobbcoachning?			
Anställning del av året	63,5 %	30 %	6,5 %
Genomsnittlig arbetsökande	75,5 %	22 %	2 %
Prioriterad grupp	66 %	20 %	5,5 %
Annat?			
Anställning del av året	8 %	46 %	46 %
Genomsnittlig arbetsökande	14 %	39 %	41 %
Prioriterad grupp	21 %	32 %	10 %
Antal svar	332		

Tabell G13. Vad gör du när arbetssökande från nedanstående grupper inte söker arbete aktivt?

	Alltid	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig
Ingen åtgärd					
Anställning del av året	0,5 %	6,5 %	13,5 %	32,5 %	42 %
Genomsnittlig arbetssökande	1 %	2,5 %	8,5 %	33 %	51 %
Prioriterad grupp	2 %	3,5 %	11 %	28 %	45 %
Anvisar plats					
Anställning del av året	11 %	38,5 %	37,5 %	9 %	1 %
Genomsnittlig arbetssökande	20 %	42 %	29 %	5 %	2 %
Prioriterad grupp	20 %	33 %	28 %	8,5 %	1,5 %
Anvisar program					
Anställning del av året	5,5 %	23,5 %	41 %	21 %	5 %
Genomsnittlig arbetssökande	14 %	35,5 %	33,5 %	9,5 %	3,5 %
Prioriterad grupp	18 %	38,5 %	26 %	6 %	3 %
Tar reda på orsakerna					
Anställning del av året	75,5 %	15 %	6,5 %	0,5 %	0,5 %
Genomsnittlig arbetssökande	74,5 %	18 %	5 %	1 %	0,5 %
Prioriterad grupp	71 %	17,5 %	3,5 %	0,5 %	0,5 %
Informerar om risk för avstängning					
Anställning del av året	81 %	13,5 %	4 %	0,5 %	0 %
Genomsnittlig arbetssökande	83,5 %	12 %	2,5 %	0,5 %	0,5 %
Prioriterad grupp	77,5 %	10,5 %	3 %	0,5 %	0,5 %
Skickar underrättelse					
Anställning del av året	30 %	20 %	28 %	15 %	2,5 %
Genomsnittlig arbetssökande	31,5 %	22,5 %	28,5 %	11 %	2,5 %
Prioriterad grupp	27,5 %	18,5 %	23 %	15 %	4 %
Antal svar	332				

Tabell G14. Vad gör du när en arbetssökande från nedanstående grupper inte sökt anvisat arbete?

	Alltid	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig
Ingen åtgärd					
Anställning del av året	3 %	3,5 %	8 %	28 %	57,5 %
Genomsnittlig arbetssökande	4 %	1,5 %	7,5 %	21 %	56,5 %
Prioriterad grupp	3 %	3 %	6,5 %	20 %	54,5 %
Anvisar ny plats					
Anställning del av året	13 %	29 %	38 %	10 %	10 %
Genomsnittlig arbetssökande	13,5 %	32,5 %	32,5 %	10,5 %	5,5 %
Prioriterad grupp	13,5 %	28,5 %	31 %	11 %	6 %
Anvisar program					
Anställning del av året	6,5 %	20,5 %	40 %	19,5 %	13 %
Genomsnittlig arbetssökande	8,5 %	24 %	38,5 %	14 %	7 %
Prioriterad grupp	11 %	25 %	36 %	10,5 %	6,5 %
Tar reda på orsakerna					
Anställning del av året	82 %	12,5 %	3,5 %	1 %	1 %
Genomsnittlig arbetssökande	82 %	13,5 %	1 %	1 %	0,5 %
Prioriterad grupp	78,5 %	11 %	2 %	1 %	0 %
Informerar om risk för nedsatt ersättning					
Anställning del av året	87 %	9,5 %	1,5 %	0,5 %	1,5 %
Genomsnittlig arbetssökande	89 %	7,5 %	1 %	0,5 %	0 %
Prioriterad grupp	84 %	6 %	2 %	0,5 %	0 %
Skickar underrättelse					
Anställning del av året	46 %	22,5 %	16,5 %	12 %	3 %
Genomsnittlig arbetssökande	46,5 %	23,5 %	15,5 %	9 %	2 %
Prioriterad grupp	40 %	22 %	17 %	9 %	3,5 %
Antal svar	331				

Tabell G15. Anvisar du en ledig plats till arbetssökande från nedanstående grupper som har fått löfte om anställning hos en annan arbetsgivare?

	En arbetssökande som har anställning del av året	En genomsnittlig inskriven arbetssökande	En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF
Nej, inte om den sökande kan ange tillträdesdatum	25,5 %	24 %	24 %
Ja, om tillträdesdatum ligger mer än 14 dagar längre fram i tiden än den anvisade platsens	56 %	58,5 %	55 %
Ja, oavsett när den utlovade anställningen ska tillträdas	11 %	10 %	10,5 %
Antal svar	331		

Tabell G16. Diskuterar du möjligheten att söka arbete utanför dagpendlingsavstånd med:

	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig
En arbetssökande som har anställning del av året	70 %	22,5 %	6,5 %	0,5 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	80,5 %	17 %	1,5 %	0 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF	72,5 %	19 %	2,5 %	0 %
Antal svar	331			

Tabell G17. Anvisar du ledig plats utanför dagpendlingsavstånd till:

	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig
En arbetssökande som har anställning del av året	33,5 %	44 %	18,5 %	2 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	41,5 %	46 %	9,5 %	0,5 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF	36 %	43 %	12,5 %	1 %
Antal svar	331			

Tabell G18. Diskuterar du möjligheten att söka arbete inom ett utvidgat yrkesmässigt sökområde med:

	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig
En arbetssökande som har anställning del av året	72,5 %	22 %	4 %	0,5 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	78 %	19,5 %	0,5 %	0 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF	73,5 %	19,5 %	1 %	0 %
Antal svar	331			

Tabell G19. Anvisar du ledig plats inom utvidgat yrkesmässigt sökområde till:

	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig
En arbetssökande som har anställning del av året	32 %	44,5 %	18,5 %	2 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	40 %	44 %	12 %	1 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF	34,5 %	42 %	14,5 %	1,5 %
Antal svar	331			

Tabell G20. När du anvisat en ledig plats, i vilken utsträckning följer du upp anvisningen med den arbetssökande när anvisningen är riktad till:

	Alltid	I de flesta fall	Ibland	Sällan/aldrig
En arbetssökande som har anställning del av året	54 %	32,5 %	7,5 %	2,5 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	55,5 %	33 %	7 %	1,5 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF	54 %	30,5 %	6,5 %	1 %
Antal svar	331			

Tabell G21. När ett anvisat jobb inte leder till anställning, i vilken utsträckning frågar du arbetsgivaren om orsaken till att den arbetssökande inte fått jobbet när anvisningen är riktad till:

	Alltid	I de flesta fall	Ibland	Sällan/aldrig
En arbetssökande som har anställning del av året	5 %	9 %	26,5 %	54,5 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	4,5 %	10,5 %	28 %	52,5 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF	5,5 %	12,5 %	27,5 %	45 %
Antal svar	331			

Tabell G22. Skickar du en underrättelse till a-kassan när en arbetssökande inte varit aktiv i sitt arbetssökande när den sökande är:

	Alltid	I de flesta fall	Ibland	Sällan	Aldrig
En arbetssökande som har anställning del av året	23 %	33 %	21 %	14 %	4 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	23,5 %	34,5 %	21,5 %	11,5 %	3 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF	22,5 %	31 %	18,5 %	13,5 %	4,5 %
Antal svar	329				

Tabell G23. Vilken är den främsta anledningen till att du inte alltid skickar underrättelse när en person från nedanstående sökandegrupper inte sökt arbete aktivt?

	En arbetssökande som har anställning del av året	En genomsnittlig inskriven arbetssökande	En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF
Situationen har inte varit aktuell	36 %	33 %	38 %
En avstängning drabbar hårt ekonomiskt	0,5 %	1 %	2 %
Inte meningsfullt då a-kassan sällan stänger av en sökande	1 %	1,5 %	2 %
Alltför omständlig administration	4 %	4,5 %	4 %
Kriterierna för aktivt arbetssökande är otydliga	16,5 %	20,5 %	18,5 %
Den sökande har löfte om anställning	27 %	21,5 %	15 %
Annat	13,5 %	16 %	18
Antal svar	237	233	223

Tabell G24. Skickar du en underrättelse till a-kassan om en arbetssökande inte sökt ett anvisat arbete när den sökande är:

	Alltid	I de flesta fall	Ibland	Sällan	Aldrig
En arbetssökande som har anställning del av året	40,5 %	35 %	9 %	7,5 %	1,5 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	41 %	37 %	7,5 %	7 %	1 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF	37,5 %	33 %	9,5 %	6,5 %	3 %
Antal svar	328				

Tabell G25. Vilken är den främsta anledningen till att du inte alltid skickar underrättelse när en person från nedanstående sökandegrupper inte sökt anvisat arbete?

	En arbetssökande som har anställning del av året	En genomsnittlig inskriven arbetssökande	En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF
Situationen har inte varit aktuell	34,5 %	32,5 %	33 %
En nedsättning drabbar hårt ekonomiskt	0,5 %	0,5 %	0,5 %
Inte meningsfullt då a-kassan sällan sätter ned ersättningen	1,5 %	1 %	1 %
Alltför omständlig administration	3,5 %	5 %	6 %
Svårt hävda inför sökande att arbetet är lämpligt om han/hon inte anser det själv	10,5 %	11 %	11 %
Den sökande har löfte om anställning	28,5 %	29 %	22 %
Annat	18,5 %	18 %	23,5 %
Antal svar	175	172	172

Tabell G26. Skickar du en underrättelse till a-kassan om en arbetssökande inte söker ett anvisat arbete utanför dagpendlingsavstånd när den sökande är:

	Alltid	I de flesta fall	Ibland	Sällan	Aldrig
En arbetssökande som har anställning del av året	38,5 %	31 %	9 %	12 %	2 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	39,5 %	34 %	7 %	10,5 %	1,5 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF	35,4 %	31 %	9 %	10 %	3,5 %
Antal svar	328				

Tabell G27. Vilken är den främsta anledningen till att du inte alltid skickar underrättelse när en person från nedanstående sökandegrupper inte sökt anvisat arbete utanför dagpendlingsavstånd?

	En arbetssökande som har anställning del av året	En genomsnittlig inskriven arbets-sökande	En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF
Situationen har inte varit aktuell	36 %	36,5 %	36 %
En nedsättning drabbar hårt ekonomiskt	0,5 %	0,5 %	0,5 %
Inte meningsfullt då a-kassan sällan sätter ned ersättningen	1,5 %	1,5 %	1,5 %
Alltför omständlig administration	4,5 %	5 %	5 %
Svårt hävda inför sökande att arbetet är lämpligt om han/hon inte anser det själv	8,5 %	9 %	12 %
Den sökande har löfte om anställning	26,5 %	21,5 %	17 %
Annat	19,5 %	21,5 %	24,5 %
Antal svar	176	173	175

Tabell G28. Skickar du en underrättelse till a-kassan om en arbetssökande inte söker ett anvisat arbete inom utvidgat yrkesmässigt sökområde när är anvisningen är riktad:

	Alltid	I de flesta fall	Ibland	Sällan	Aldrig
En arbetssökande som har anställning del av året	35,5 %	32 %	10 %	11,5 %	2 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	36,5 %	32,5 %	10,5 %	9 %	2 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF	35,5 %	27,5 %	11,5 %	10 %	3 %
Antal svar	328				

Tabell G29. Vilken är den främsta anledningen till att du inte alltid skickar underrättelse när en person från nedanstående sökandegrupper inte sökt anvisat arbete inom utvidgat yrkesmässigt sökområde?

	En arbetssökande som har anställning del av året	En genomsnittlig inskriven arbetssökande	En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF
Situationen har inte varit aktuell	32,5 %	33,5 %	33,5 %
En nedsättning drabbar hårt ekonomiskt	0,5 %	0,5 %	0,5 %
Inte meningsfullt då a-kassan sällan sätter ned ersättningen	1 %	1 %	1 %
Alltför omständlig administration	4 %	5 %	4 %
Svårt hävda inför sökande att arbetet är lämpligt om han/hon inte anser det själv	16 %	15 %	15,5 %
Den sökande har löfte om anställning	22,5 %	19 %	15,5 %
Annat	20,5 %	23 %	26,5 %
Antal svar	181	178	170

Tabell G30. Skickar du en underrättelse till a-kassan om en arbetssökande avvisar en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program när den sökande är:

	Alltid	I de flesta fall	Ibland	Sällan	Aldrig
En arbetssökande som har anställning del av året	41 %	27 %	6 %	10,5 %	3,5 %
En genomsnittlig inskriven arbetssökande	43 %	27,5 %	5 %	10 %	2,5 %
En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF	41 %	26,5 %	5,5 %	8 %	4,5 %
Antal svar	328				

Tabell G31. Vilken är den främsta anledningen till att du inte alltid skickar underrättelse när en person från nedanstående sökandegrupper avisat en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program?

	En arbetssökande som har anställning del av året	En genomsnittlig inskriven arbetssökande	En arbetssökande som tillhör prioriterad grupp inom AF
Situationen har inte varit aktuell	38 %	41 %	40,5 %
En nedsättning drabbar hårt ekonomiskt	0 %	0 %	0 %
Inte meningsfullt då a-kassan sällan sätter ned ersättningen	0 %	0 %	0,5 %
Alltför omständlig administration	6 %	5,5 %	5,5 %
Svårt hävda inför sökande att arbetet är lämpligt om han/hon inte anser det själv	13 %	13 %	13 %
Den sökande har löfte om anställning	21 %	19 %	13 %
Annat	19 %	19,5 %	23,5 %
Antal svar	153	149	146

Tabell G32. Vad bedömer du skulle behövas för att de arbetssökande som har anställning en del av året ska få sysselsättning under hela året?

	I stor utsträckning	I viss utsträckning	I liten utsträckning/ inte alls	Ingen uppfattning
Ökad kontroll av att de lever upp till kraven i arbetslöshetsförsäkringen	19 %	44 %	27,5 %	9,5 %
Att det införs restriktioner i arbetslöshetsförsäkringen som gör det svårare för dem att få arbetslöshetsersättning	15 %	29,5 %	44 %	11,5 %
Utbildningsinsatser (via AF eller reguljära utbildningssystemet)	31 %	47,5 %	13,5 %	7,5 %
Ändrat beteende hos de arbetssökande	34 %	46,5 %	14,5 %	5 %
Ändrat beteende hos arbetsgivare	54,5 %	32,5 %	6,5 %	6,5 %
Annat	10,5 %	13 %	6 %	70,5 %
Antal svar	328			

Bilaga H Bestämmelser om allmänna villkor för arbetslöshetsersättning samt när underrättelser ska lämnas

I 9 § lagen om arbetslöshetsförsäkring läggs de allmänna villkoren för rätten till arbetslöshetsersättning fast. Rätt till arbetslöshetsersättning har sökande som:

- är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete för en arbetsgivares räkning minst tre timmar varje arbetsdag och i genomsnitt minst 17 timmar i veckan,
- är beredda att anta erbjudet lämpligt arbete under tid för vilken man inte anmält hinder som kan godtas av arbetslöshetskassan,
- är anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer,
- medverkar till att en individuell handlingsplan upprättas i samråd med den offentliga arbetsförmedlingen,
- aktivt söker ett lämpligt arbete men inte kan få ett sådant arbete.

Arbetsförmedlingen ska enligt 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten lämna en underrättelse till arbetslöshetskassan då en arbetssökande:

- avvisar ett lämpligt arbete eller arbetsmarknadspolitiskt program som erbjuds,
- på annat sätt genom sitt uppträdande uppenbarligen vållar att en anställning eller deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program inte kommer till stånd,
- uppträder så att det finns anledning för den offentliga arbetsförmedlingen att förmoda att sökanden inte vill eller kan anta något som helst arbete
- frivilligt och utan godtagbar anledning lämnat en anställning eller blivit avskedad på grund av otillbörligt uppförande och arbetslöshetskassan inte på annat sätt kan antas ha fått kännedom om det, eller
- i övrigt inte bedöms uppfylla de allmänna villkoren för rätt till ersättning i 9 § 1, 2, 4 eller 5 lagen om arbetslöshetsförsäkring.

Bilaga I Löneekvationer

Tabell I1. Resultat OLS-regression, oberoende variabel logaritmerad kontant bruttolön. Standardfel inom parantes.

Variabler	Inga kontroller	Kontroller för yrkeskategorier, grov nivå	Kontroller för yrkeskategorier, medel nivå	Kontroller för yrkeskategorier, fin nivå
kontroll	0.635 (0.008)**	0.582 (0.008)**	0.584 (0.008)**	0.584 (0.007)**
man		0.163 (0.009)**	0.159 (0.009)**	0.155 (0.009)**
Förgymnasial 9 år		0.038 (0.014)**	0.037 (0.014)**	0.036 (0.013)**
Gymnasial högst 2 år		0.043 (0.013)**	0.043 (0.012)**	0.043 (0.012)**
Gymnasial 3 år		0.092 (0.015)**	0.091 (0.014)**	0.089 (0.014)**
Efter gymnasial kortare än 3 år		0.132 (0.021)**	0.126 (0.020)**	0.124 (0.019)**
Efter gymnasial, 3 år eller längre		0.305 (0.018)**	0.302 (0.018)**	0.297 (0.018)**
Forskarutbildning		0.596 (0.079)**	0.546 (0.076)**	0.539 (0.075)**
26–35		0.190 (0.058)**	0.186 (0.054)**	0.169 (0.046)**
36–45		0.301 (0.058)**	0.294 (0.054)**	0.259 (0.046)**
46–55		0.302 (0.058)**	0.294 (0.055)**	0.259 (0.046)**
56–65		0.291 (0.058)**	0.283 (0.054)**	0.256 (0.045)**

Fortsättning.

Fortsättning.

Variabler	Inga kontroller	Kontroller för yrkeskategorier, grov nivå	Kontroller för yrkeskategorier, medel nivå	Kontroller för yrkeskategorier, fin nivå
2008		0.075 (0.009)**	0.075 (0.009)**	0.076 (0.009)**
Afrika		-0.064 (0.106)	-0.091 (0.111)	-0.195 (0.123)
Asien		-0.174 (0.050)**	-0.154 (0.051)**	-0.187 (0.047)**
EU27 utom Norden		-0.053 (0.026)*	-0.047 (0.026)	-0.048 (0.029)
Europa utom EU27 och Norden		-0.058 (0.030)	-0.060 (0.030)*	-0.079 (0.030)**
Nordamerika		0.091 (0.068)	0.089 (0.065)	0.083 (0.066)
Norden utom Sverige		-0.036 (0.021)	-0.029 (0.021)	-0.026 (0.021)
Oceanien		-0.407 (0.209)	-0.403 (0.228)	-0.355 (0.191)
Sovjetunionen		-0.178 (0.095)	-0.194 (0.109)	-0.243 (0.148)
Sydamerika		-0.076 (0.052)	-0.066 (0.055)	-0.044 (0.062)
Intercept	7.273 (0.006)**	6.672 (0.060)**	6.684 (0.056)**	6.717 (0.047)**
Antal observationer	12302	12302	12302	12302
R ²	0.35	0.47	0.47	0.52

Notera. Referenskategorierna för utbildningsnivå samt ålder är; Förgymnasial kortare än 9 år och yngre än 25 år. Referenslandet är Sverige.
* signifikant på 5 procents nivå; ** signifikant på 1 procents nivå.

Bilaga J Näringsgrenar inom vilka de säsongarbetslösa är verksamma

Tabell J1. Säsongarbetslösa näringsgrenstillhörigheter (SNI2002B).

Näringsgren	Antal	Andel	Kumulativ fördelning
Intresseorganisationer och religiösa samfund	1 907	29,69	29,69
Byggverksamhet	1 726	26,87	56,55
Jordbruk	527	8,20	64,76
Rekreation, kultur och sport	521	8,11	72,87
Skogsbruk	409	6,37	79,23
Hotell och restauranger	169	2,63	81,86
Övriga	1165	18,13	100,00
Total	6 424	100,00	

Notera: Antalet observationer är inte detsamma som unika individer då en och samma individ kan förekomma i data vid flera tidpunkter under den undersökta perioden.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan
- 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter
- 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning
- 2010:5 Arbetspraktik
- 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter
- 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål
- 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag
- 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess
- 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare
- 2010:11 Enhetlig beskattning?
- 2010:12 Riksrevisorernas årliga rapport 2010
- 2010:13 Säkerheten i statens betalningar
- 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition
- 2010:15 AB Svensk Exportkredit
- 2010:16 Underhåll av järnväg
- 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare
- 2010:18 Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – har möjligheter till effektivisering utnyttjats?
- 2010:19 Förberedelsearbetet i apoteksreformen
- 2010:20 Den nordiska stridsgruppen 2008 - en del av EU:s snabbinsatsförmåga
- 2010:21 Statliga stöd i alkoholpolitiken – Påverkas ungas alkoholkonsumtion?
- 2010:22 Underhållsstödet – för barnens bästa?
- 2010:23 Polisens brottsförebyggande arbete – har ambitionerna uppnåtts?
- 2010:24 Sveriges skatteavtal med andra länder – effekterna av regeringens arbete

- 2010:25 Kostnadskontroll i stora väginvesteringar?
- 2010:26 Statens insatser för att komma åt vinster från brottslig verksamhet
– ett bättre samarbete ger högre utbyte
- 2010:27 Förvaltningen av samhällsekonomiska metoder inom
infrastrukturområdet

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se