
Marianne Blomsterberg

Arbetslöshetsförsäkringens regelverk

– attityder och tillämpningar

För att upprätthålla välfärdsstaten spelar socialförsäkringssystemens legitimitet en stor roll. I fokus för den här artikeln står arbetslöshetsförsäkringen. Hur uppfattar människor i allmänhet de regler som finns här? Är de för hårda eller för generösa? Och hur tillämpas regelverket i praktiken av de tjänstemän som kommer i kontakt med arbetslösa personer vid arbetsförmedlingarna?

I fokus för den här artikeln står den svenska arbetslöshetsförsäkringen. Två perspektiv behandlas. Det första gäller människors attityder till försäkringen och dess regelverk. Det andra handlar om hur det regelverk som styr försäkringens tillämpning hanteras av tjänstemännen vid arbetsförmedlingar i kontakten med arbetslösa personer. Den övergripande problemställningen i artikeln gäller således frågan om överensstämmelse – eller bristen på överensstämmelse – mellan människors inställning till regelverket och regelverkets praktiska tillämpning. Syftet är att jämföra befolkningens attityder till de olika kraven i arbetslöshetsförsäkringen med hur dessa krav behandlas vid arbetsförmedlingarna.

Marianne Blomsterberg, fil dr/forskare, tidigare knuten till Sociologiska institutionen numera vid Institutionen för arbetsvetenskap, Göteborgs universitet. marianne.blomsterberg@av.gu.se

I detta sammanhang kan erfarenhet av egen arbetslöshet – både pågående och tidigare – antas ha betydelse. Tidigare studier visar att individers inställning till reglerna i arbetslöshetsförsäkringen sammanhänger med om de själva har varit arbetslösa eller inte (Gustafson 2004; Soidre 2001, 2004). Även en tjänsteman vid arbetsförmedlingen kan sägas ha upplevelser av arbetslöshet men av ett helt annat slag. Dessa byggs upp i mötet med de arbetslösa när försäkringens regelverk ska tillämpas. Vi har således två typer arbetslösheterfarenhet att beakta: den självupplevda och den som är knuten till yrkesutövningen som arbetsförmedlare.

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen

Näringsdepartementet genomförde för några år sedan – inom ramen för en översyn av arbetslöshetsförsäkringen – en enkätundersökning om människors inställning till arbetslösheten och till arbetslöshets-

kassans regler. Undersökningen visar att solidariteten i samhället mellan dem som har ett arbete och dem som är arbetslösa är betydande (Jabet & Pettersson 1999: s 119). I andra studier som gjorts sedan början av 1980-talet framkommer ett starkt stöd för arbetsmarknadspolitiken (Svallfors 1999: s 16). Stödet kan till och med ses som oväntat starkt då det ju ändå är en relativt liten andel av befolkningen som direkt kunnat dra fördel av politiken (Rothstein 2002: s 202). Det finns emellertid också utbredda uppfattningar som handlar om att försäkringen missbrukas (Svallfors 1996: s 60, 1999: s 21). Föreställningar om missbruk av försäkringen kan hänga samman med felaktiga föreställningar om kraven som ställs på de arbetslösa liksom om tjänstemännens tillämpning. Gustafson (2004: s 32) fann att människors kunskap om ersättningsbeloppet var mycket bristfällig förutom bland dem som själva hade den konkreta erfarenheten via perioder av arbetslöshet.

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen är, sedd i ett internationellt perspektiv, tämligen generös (Ds 1999:58; Forslund 1999).¹ En sådan arbetslöshetsförsäkring med hög ersättningsnivå och långa ersättningsperioder torde kräva hård kontroll av de krav som knutits till den, dels för att följa om de avsedda effekterna uppnås, dels för att undvika missbruk. Ljungqvist och Sargent (1997) menar att en generös arbetslöshetsförsäkring som kombinerar låga krav på arbetslösa och milda sanktioner kan resultera i annan arbetslöshetsnivå än då försäkringen bygger på strikt kontroll och hårda sanktioner. Reglerna i den svenska försäkringen måste betraktas som tydliga. Försäkringens detaljerade villkor finns formulerade i ett stringent regelverk och i tillämpningsföreskrifter (AMSFS 1997:15, 2001:10; SFS 2004:958). Regelverket och dess

tillämpning innefattar såväl noggrann kontroll som kännbara sanktioner. Påföljderna för en arbetslös som inte uppfyller de krav som ställs för att arbetslöshetsersättning ska kunna utbetalas är relativt stränga med regler om begränsningar i ersättningsbelopp fram till slutlig avstängning från ersättning (SFS 2000: 1 460). Forskning visar emellertid att förvaltningsorganisationer (som arbetsförmedlingen) inte kan ses som värdeneutrala institutioner. Man kan inte förvänta sig att politiska beslut genomförs på ett precist sätt. Om reglerna är för stränga kan det medföra risk att de tjänstemän som ska verkställa inte vill följa reglerna (se t ex Forslund 1999; Lipsky 1980; Peters 1995; Sannerstedt 1991). Johansson (1992) behandlar med anknytning till arbetsförmedling och försäkringskassa förhållandet mellan staten och medborgarna, tjänstemännens relativa handlingsfrihet och bundenhet i arbetsituationen. Den politiska trenden betonar handlingsfrihet och flexibilitet enligt Johansson (1992: s 188). Det finns, som vi ska se senare i texten, också ett visst utrymme för flexibilitet i tillämpningsföreskrifterna.

Ett grundvillkor i den svenska arbetslöshetsförsäkringen är att den som finns anmäld som arbets sökande och uppbär ersättning från arbetslöshetskassa ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Det innebär kort sagt att den arbetslöse dels ska ha anmälningsplikt hos arbetsförmedlingen, dels aktivt söka arbete. Ansvaret för tillämp-

1. Vissa förändringar i försäkringsvillkoren rörande ersättningsbelopp och ersättningstid infördes från och med år 2002. Förändringarna torde dock inte ha påverkat resultaten av den undersökning som utgör en del av underlaget till den här artikeln. Se vidare Furåker och Blomsterberg (2002: s 290).

ningen och bedömningen av det enskilda ärendet delas av arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassan. Arbetsförmedlingen svarar för service- och kontrollfunktion och för rapportering till arbetslöshetskassa. Ett stort ansvar läggs vidare på arbetsförmedlingens tjänstemän att informera de arbetslösa om regelverket. Arbetslöshetskassan i sin tur ansvarar för utredning och fattar beslut i ärenden rörande kontantersättning och eventuell avstängning.

Arbetslöshetsförsäkringens regelsystem är, vilket nog egentligen är onödigt att påpeka, generellt och förutsätter lika och rättvis behandling av alla arbetssökande som är kvalificerade för ersättning. Undersökningar har emellertid visat att det finns betydande variationer i tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regler ute på arbetsförmedlingarna och att individer får olika behandling (Arvidsson 1999; Lundin 2000). Arbetsförmedlare skiljer sig således åt med avseende på hur stränga de är i tillämpningen av de krav som ställs i försäkringsvillkoren.

Arbetsförmedlingens viktigaste uppgift gällande arbetslöshetsersättningen är att kontrollera att den arbetssökande verkligen står till arbetsmarknadens förfogande och är beredd att ta ett erbjudet, som man uttrycker det, lämpligt arbete. Preciseringsen lämpligt arbete innefattar i sig att en mängd överväganden ska göras. Ett första förtydligande är det faktum att med lämpligt arbete avses sådant som av arbetsförmedlaren och således inte av den arbetssökande själv anses vara lämpligt. I bedömningen ska vägas in de övriga villkor som ställs för försäkringens giltighet. Det handlar då för det första om överväganden med avseende på geografiskt avstånd mellan bostaden och den nya arbetsplatsen och den bortavaro från bostaden som arbetet innebär. För det

andra ska hänsyn tas till den arbetssökandes familjeförhållanden (särskilt om det finns minderåriga barn) och till om byte av bostadsort blir nödvändigt. Vid bedömningen ska man beakta det anvisade arbetets varaktighet liksom om det krävs yrkes- och/eller branschbyte och var lönenivån ligger i förhållande till den vid tillfället gällande arbetslöshetsersättningen.

Ett regelverk som ger flexibilitetsmöjligheter vid tillämpning ökar kontrollbehovet. ”Ju mer flexibla gränserna är, desto mer ökar beroendet av gränsernas övervakare” (Johansson 1992: s 188). En särskild myndighet, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (IAF), har sedan år 2004 i uppdrag att utöva tillsyn över arbetslöshetsförsäkring. Rättssäkerhet, likabehandling och legitimitet är ledord för IAF. Myndigheten granskar arbetsförmedlingen och dess uppgifter i relation till arbetslöshetsförsäkring. I uppdraget ligger också tillsyn över arbetslöshetskassorna. Granskningen handlar således om ersättningsreglerna, det vill säga att de tillämpas rättssäkert och likartat över hela landet och att arbetslösa personer behandlas lika oavsett vilken kassa de hör till (www.iaf.se). Enligt IAF betalades under år 2004 över 32 miljarder kronor ut som arbetslöshetsersättning.

IAF genomförde en granskning av försäkringsärenden våren 2004 (Wallin m fl 2005). Man konstaterade då brister rörande ifrågasättanden vid arbetsförmedlingar. I drygt en femtedel av de granskade ärendena var beslutsunderlaget ofullständigt. Man fann också vid granskningen beslut som fattats i strid mot gällande regler.

Material och metod

Till denna artikel har dataunderlag hämtats från tre olika undersökningar. Det första

underlaget är våra egna data som insamlades i en telefonenkät om attityder till arbetslöshetsförsäkringen. Undersökningen utgjorde en del i ett större projekt vid Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet, kallat *Människors uppfattningar och inställning i arbetsmarknadsfrågor* och finansierat av Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS). Delundersökningen rörde attityder till arbetslöshetsförsäkringen och genomfördes via tilläggsfrågor till SCB:s arbetskraftsundersökning i maj år 2000. Frågorna ställdes till ett slumpmässigt urval av AKU-urvalet i åldern 16–64 år och besvarades av drygt 1 800 personer vilket motsvarar en svarsfrekvens på 67 procent. Vid den bortfallsanalys som gjordes framkom inga väsentliga skillnader i åldersfördelning mellan dem som svarade och dem som inte svarade. Ett något större bortfall iaktogs emellertid bland män än bland kvinnor (Gustafson 2004; Soidre 2001).²

Den andra studien som artikeln anknyter till är en utvärdering genomförd vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) (Lundin 2000). Det var en enkätundersökning utsänd till ett stratifierat slumpmässigt urval platsförmedlare och arbetsvägledare. Nettourvalet bestod av 838 personer och man fick en svarsfrekvens på 73 procent (611 personer). Syftet med den undersökningen angavs vara att svara på frågan: Hur tillämpas arbetslöshetsförsäkringens regelverk på arbetsförmedlingarna? Målsättningen var att utreda om, och i så fall på vilket sätt, tillämpningen varierar. Det tredje empiriska materialet som jag använder mig av bygger på en intervjuundersökning utförd inom ramen för LO-projektet *Ökad sysselsättning* (Arvidsson 1999). Intervjuer med platsförmedlare vid tolv arbetsförmedlingar fördelade över landet genomfördes och syftet var att ta reda

på hur gällande regler om arbetslöshetsförsäkringen tillämpas i praktiken.

De tre datamaterialen behandlar samtliga arbetslöshetsförsäkringens problemområde. Valet av datamaterial ger möjligheter till problematisering, jämförelser och analys rörande befolkningens attityder till försäkringens regelverk och den administrativa och praktiska hanteringen av detsamma. Kombinationen av kvantitativa och kvalitativa data, två enkätundersökningar och en intervjuundersökning, stöder analysen.

I min fortsatta framställning kommer nu först med data ifrån den AKU-anknutna attitydundersökningen en redovisning och analys av samband mellan arbetslöshetserfarenheter och arbetslöshetsförsäkringens krav på den enskilde. Därefter följer en sammanhållen del där jag jämför vår egen attitydundersökning med de båda undersökningarna med arbetsförmedlingens tjänstemän. Artikeln avslutas med en diskussion.

Frågeställningar och samband – resultat och analys från en attitydundersökning

I vårt AKU-anknutna enkätformulär ingick ett antal frågor rörande arbetslöshetsförsäkringens villkor. Punkterna A-E nedan är de krav som ställs på den som uppbär arbetslöshetsersättning och de är samtidigt en del av det regelverk som tjänstemannen vid arbetsförmedlingen ska följa i sin yrkesutövning. Vi frågade enligt nedanstående citat ur enkätformuläret om man tyckte att kraven var för stränga, rimliga eller för milda:

2. Flera artiklar från projektet liksom en forskningsrapport har tidigare publicerats (Furåker & Blomsterberg 2003; Gustafson 2003, 2004; Soidre 2001, 2004).

A. Den som får ersättning från a-kassa måste vara beredd att ta ett erbjudet, lämpligt arbete eller acceptera en föreslagen AMS-åtgärd.

B. Enligt nuvarande a-kasseregler måste den som är arbetslös, och inte har minderåriga barn, i princip vara beredd att ta ett arbete även om det innebär att man måste pendla och vara borta från hemmet i upp till 12 timmar per dag.

C. Enligt nuvarande a-kasseregler måste den som är arbetslös i princip vara beredd att ta ett arbete även om det innebär byte av bostadsort.

D. Enligt nuvarande a-kasseregler måste den som är arbetslös i princip vara beredd att ta ett arbete även om det innebär byte av yrke eller bransch.

E. Den som får ersättning från a-kassa måste vara beredd att ta ett erbjudet

lämpligt arbete även om det innebär att lönen är 10 procent lägre än a-kasseersättningen.

Slutligen frågade vi om helhetssynen på regelverket kring försäkringen:

F. Tycker du, allt sammantaget, att kraven för att få ersättning från a-kassa är rimliga, för stränga eller för milda?

En redovisning för svarsfrekvensernas fördelning lämnas i *tabell 1* där de med pågående arbetslöshet vid undersökningstillfället kan särskiljas både från dem som varit arbetslösa tidigare och från dem som inte har någon erfarenhet av arbetslöshet.

Det första kravet enligt villkoren ovan, skyldigheten att ta erbjudet, lämpligt arbete eller att acceptera en föreslagen AMS-åtgärd, anses rimligt och stöds som vi ser av en stor majoritet i alla grupperna. Både individer

Tabell 1. Andel personer som anser kraven i arbetslöshetsförsäkringen vara för stränga, rimliga eller för milda. Fördelning efter arbetslöshetserfarenhet. Procent och antal (n).

| Kraven i arbetslöshetsförsäkringen | Arbetslöshetserfarenhet | | | | |
|---|-------------------------|----------|-------|--------|----|
| | Pågående | Tidigare | Ingen | Totalt | |
| ...ta erbjudet, lämpligt arbete, eller AMS-åtgärd (n = 1 756) | För strängt | 15 | 15 | 8 | 11 |
| | Rimligt | 81 | 80 | 87 | 85 |
| | För mildt | 4 | 5 | 4 | 4 |
| ...om ej minderåriga barn, pendla (n = 1 767) | För strängt | 64 | 61 | 52 | 55 |
| | Rimligt | 36 | 39 | 48 | 45 |
| | För mildt | 0 | 0 | 0 | 0 |
| ...byte av bostadsort (n = 1 726) | För strängt | 80 | 83 | 76 | 78 |
| | Rimligt | 20 | 17 | 24 | 22 |
| | För mildt | 0 | 1 | 0 | 0 |
| ...byte av yrke eller bransch (n = 1 717) | För strängt | 26 | 24 | 18 | 20 |
| | Rimligt | 73 | 76 | 82 | 79 |
| | För mildt | 1 | 0 | 1 | 1 |
| ...ta erbjudet arbete med 10 % lägre lön än a-kasseersättning (n = 1 706) | För strängt | 75 | 63 | 52 | 56 |
| | Rimligt | 24 | 37 | 47 | 42 |
| | För mildt | 1 | 1 | 2 | 1 |
| Kraven, allt sammantaget (n = 1 611) | För stränga | 21 | 27 | 19 | 22 |
| | Rimliga | 79 | 66 | 70 | 69 |
| | För milda | 0 | 7 | 11 | 9 |

som var arbetslösa vid intervjutillfället och de som tidigare varit arbetslösa var mer benägna än dem utan arbetslöshetserfarenhet att anse kravet vara för strängt. Totalt är det endast lite drygt en tiondel av undersökningsgruppen som anser att kravet är för strängt. I en tidigare analys där en rad andra faktorer beaktats framkommer att både pågående och tidigare arbetslöshet medför större benägenhet att instämma i att kravet är för strängt (Soidre 2001: s 262).

Majoriteten av undersökningsgruppen anser att kravet att acceptera pendling till arbetsplats kombinerat med bortavaro på upp till tolv timmar, förutsatt att man ej har minderåriga barn, är för strängt. Av dem som var arbetslösa vid frågetillfället gäller detta nästan två tredjedelar. Störst benägenhet att tycka kravet var för strängt visade sig bland dem som befarade framtida arbetslöshet (Soidre 2001: s 263). Könsskillnaderna är tydliga och kvinnorna tenderar i större utsträckning anse detta krav vara för strängt. Resultatet kan till stor del relateras till den traditionella könsarbetsdelningen; kvinnorna är generellt

”mindre tillgängliga för marknadsarbete på grund av andra tillgänglighetskrav, t ex i familjesammanhang” (Soidre 2001: s 264).

Det tredje kravet, byte av bostadsort, ses av en stor majoritet som alltför strängt. Totalt instämmer i det allra närmaste fyra femtedelar i påståendet att kravet är för strängt och som förväntat gäller det högsta värdet dem med arbetslöshetserfarenhet. Även i det här fallet visade sig kvinnor ha en betydligt förhöjd benägenhet anse byte av bostadsort vara ett för strängt krav (Soidre 2001: s 263). Familjelivet påverkas starkt av byte av bostadsort som är ett ännu starkare krav än pendling. Det blir en väsentlig

påfrestning i familjelivet om en av parterna måste flytta på grund av arbetslöshet medan den andra parten kanske har ett fast jobb. Den tjänsteman som ska bedöma om ett arbete är ”lämpligt” och således kräva av en arbetslös att söka det åläggs ett stort ansvar. Beslutet berör inte bara den arbetssökande utan måste ses i såväl vidare som längre perspektiv.

Byte av yrke eller bransch är ytterligare ett villkor arbetsförmedlaren har att ta ställning till vid bedömning av om ett erbjudet arbete är lämpligt eller ej. Arbetslöshetsförsäkringen är ingen yrkesförsäkring utan den arbetssökande ska i princip vara beredd att ta erbjudet arbete som han eller hon har tillräcklig kompetens för. Totalt anser i det allra närmaste fyra femtedelar av de tillfrågade i enkätundersökningen att detta är ett rimligt krav. De vid frågetillfället arbetslösa markerar som förväntat i större utsträckning ”för strängt” liksom de som tidigare varit arbetslösa.

Den som uppbär arbetslöshetsersättning ska, som vi sett i kravspecifikationen ovan, acceptera ett erbjudet arbete även om det innebär att lönen blir tio procent lägre än den ersättning som utbetalas från arbetslöshetskassa. Majoriteten av de svarande anser detta vara ett för hårt krav och hela tre fjärdedelar av dem med pågående arbetslöshet menar att det är för strängt. Kännedom om arbetslöshetens ekonomiska effekter har förstås stark inverkan på inställningen. Den gällande ersättningen vid intervjutillfället var 80 procent av tidigare inkomst, med begränsning till den gällande högsta dagpenningen om 580 kronor. Ersättning³ utbetalas under maximalt fem dagar per

3. Från och med 2002-07-01 gäller för högsta dagpenning 730 kronor de första 100 dagarna i en arbetslöshetsperiod, därefter 680 kronor.

vecka. En stor majoritet av dem med pågående arbetslöshet anser lönekravet vara för strängt. Även de med tidigare arbetslöshetsperioder anser så medan de utan egen erfarenhet har en striktare syn. Det är ändå något över hälften av de senare som instämmer i att det är för strängt. Jag tolkar resultaten så att de som är eller varit arbetslösa har konkret erfarenhet av de ekonomiska konsekvenserna av att leva på arbetslöshetsersättning. Klassposition har en inverkan och alla kategorier utom företagare tenderar att anse kravet vara för strängt (Soidre 2001: s 265). När det gäller ålder har de yngsta, kategorin 16–24 år, i något lägre grad än övriga ålderskategorier bedömt kravet som för strängt. En lägre anspråksnivå, lägre levnadsomkostnader och mindre försörjningsbörd med större möjlighet till flexibilitet och anpassning kan vara en trolig orsak. Jag vill heller inte bortse ifrån de yngres önskan om att komma in på arbetsmarknaden även till priset av en låg ersättning. Sammantaget visar attitydundersökningen också vid den här frågeställningen starkt stöd för att arbetslöshetserfarenhet påverkar inställningen till arbetslöshetsförsäkringens regler. Undersökningen visar också att en majoritet av hela undersökningsgruppen tycker att ”lönekravet” är för strängt.

Samtliga villkor i arbetslöshetsförsäkringen rör det övergripande kravet att den som är anmäld som arbetslös vid arbetsförmedlingen ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Majoriteten av de tillfrågade anser att de sammanlagda kraven, ”allt sammantaget”, är rimliga. I det allra närmaste fyra femtedelar av dem med pågående arbetslöshet har markerat så. Framförallt personer med tidigare erfarenhet av arbetslöshet, drygt en fjärdedel, tycker kraven sammantagna är för stränga. För övrigt har de högsta

andelarna vid svarsalternativet ”för stränga” angivits vid ”byte av bostadsort”, ”ta erbjudet arbete med tio procent lägre lön” och ”pendla”. De kraven har stark inverkan på familjesituationer vilket högst troligt påverkar attityderna. Att byta yrke eller bransch ses däremot som mindre strängt och majoriteten anser det vara rimligt, med övervikt för dem utan egen arbetslöshetserfarenhet. Yrkes- eller branschbyte kan kanske vara det alternativ som innehåller mest framtidstro, nyorientering för individen och tilltro till nya möjligheter på arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis visar vår undersökning att arbetslöshetsförsäkringens krav har ganska starkt stöd bland människor, men det finns några viktiga punkter där en majoritet uppfattar kraven som alltför stränga. Egen arbetslöshetserfarenhet tycks påverka människors inställning så att de är mer benägna att bedöma villkoren som hårdare än rimligt.

Attityder och praktik

Om kraven för att vara berättigad till arbetslöshetsersättning inte uppfylls ska sanktioner i form av avstängning ske. Enligt regelverket ska en arbetslös som inte besvarar eller avvisar en anvisning till plats eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd avanmälans. Sedan den sökande först informerats om risken för avstängning kan sedan sanktioner ske, till att börja med som stegvis nedsatt ersättning (25 procent i 40 dagar; 50 procent i ytterligare 40 dagar) och, vid upprepade avvísningar av plats eller åtgärd, slutlig avstängning.

Relationen mellan arbetsförmedlingens tjänsteman och den som är arbetslös kan betraktas ur ett rättsäkerhetsperspektiv. En arbetsökande ska få samma behandling oberoende av vilken arbetsförmedlare man

möter. Arbetsförmedlaren som myndighetsperson åläggs ett stort ansvar i beslutet rörande anvisning till ledig plats, till arbetsmarknadspolitisk åtgärd och anmälan till arbetslöshetskassa. Arvidsson (1999: s 41) fann ett negativt samband mellan antalet lämnade rapporter till arbetslöshetskassor och arbetslöshetsutvecklingen; anmälningarna minskade vid ökande arbetslöshet medan de blev fler då arbetslöshetsnivån sjönk. Överensstämmelsen eller bristen på överensstämmelse mellan människors attityder till regelverket och tjänstemännens benägenhet att strikt följa regelverket ska nu analyseras.

Lämpligt arbete

Lämpligt arbete är som begrepp överordnat beträffande de övriga kraven i regelverket. Det innebär att alla de övriga kraven ska vägas in i bedömningen av vad som är lämpligt arbete innan en anvisning kan ske.

Som vi såg i *tabell 1* ansåg en övervägande majoritet kravet att ta ett erbjudet lämpligt arbete eller åtgärd som rimligt. Några nämnvärda skillnader mellan dem med arbetslösheterfarenhet och dem utan

sådan framkom inte. Jag tolkar det så att befolkningens attityd till regeln är strikt, det vill säga rapportering till arbetslöshetskassa ska ske om arbete eller åtgärd avvisas. I Arvidssons intervjuundersökning framkom att förmedlare sällan råkar ut för att plats avvisas då de i förväg brukar kontrollera att en arbetssökande verkligen är intresserad. De flesta förmedlarna hade en sträng attityd när det gällde avvisande av plats men i praktiken togs stor hänsyn till individens situation (Arvidsson 1999: s 29).

I enkätundersökningen med tjänstemän (Lundin 2000) ställdes frågan hur stor andel av avböjda anvisningar till arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd som ledde till meddelanden om ifrågasatt ersättningsrätt. *Tabell 2* har hämtats från den undersökningen.

Det är i det närmaste fyra femtedelar av tjänstemännen som aldrig eller i stort sett aldrig skriver rapport vid enstaka avvisningar av arbetsmarknadspolitiska program och två femtedelar som inte heller gör det vid upprepade fall. När det gäller avvisning av plats är motsvarande tal drygt två tredjedelar vid första avvisning och en

Tabell 2. Svar på frågan: Hur stor andel av de anvisningar till arbete där en sökande avböjer anvisningen leder till att meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt skrivs? Andelar i procent.

| Svarsalternativ | Sökande avböjer en gång | | | Sökande avböjer upprepade gånger | | |
|------------------------|-------------------------|------------|---------|----------------------------------|------------|---------|
| | Plats | Erbjudande | AMP | Plats | Erbjudande | AMP |
| Skriver inte rapporter | 8 | 6 | 13 | 6 | 5 | 10 |
| I stort sett inga | 61 | 45 | 64 | 26 | 20 | 31 |
| 10–25 procent | 14 | 16 | 11 | 14 | 11 | 13 |
| 26–50 procent | 5 | 2 | 2 | 4 | 5 | 3 |
| 51–75 procent | 2 | 7 | 2 | 7 | 5 | 6 |
| 76–90 procent | 3 | 7 | 2 | 13 | 13 | 10 |
| I stort sett alla | 7 | 17 | 6 | 30 | 41 | 27 |
| Summa | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| | n = 297 | n = 242 | n = 306 | n = 265 | n = 221 | n = 282 |

Not: Plats syftar på anvisning till plats gjord av förmedlingspersonal. Erbjudande åsyftar arbetserbjudande från arbetsgivare. AMP utgör förkortningen för förmedlarnas anvisningar av arbetsmarknadspolitiska program. Källa: Lundin (2000: s 36).

tredjedel vid upprepade avvisningar. Avvisat arbetserbjudande från arbetsgivare behandlas strängast men det är ändå sammanlagt drygt hälften som uppger att de inte alls eller i stort sett inte alls skriver rapporter vid förstagångshändelse. Med motsvarande beräkning avstår en fjärdedel från anmälan vid upprepning.

I en följdfråga ombads respondenterna ange de vanligaste anledningarna till att rapporter inte skrivs (Lundin 2000: s 37). Det visade sig att drygt en tiondel av förmedlarna angav skälen ”alltför omständlig administrativ process” och ”det är svårt att hävda platsens lämplighet inför den arbetslöse”. Två andra orsaker preciserades som ”det känns inte meningsfullt då arbetslöshetskassan sällan beslutar om avstängning” och ”en avstängning drabbar den arbetsökande så svårt ekonomiskt”. Den största andelen svar på frågan om varför man ej skrivit rapport utgörs ändå av dem som angivit annan, ospecificerad orsak. En fjärdedel av tjänstemännen skrev så när det gäller avvisande av plats respektive åtgärd. Det är nog knappast en för djärv gissning att anta att i den ospecificerade anledningen ryms tjänstemännens egna attityder till regelverket parat med den specifika erfarenhet som kontakten med de arbetslösa ger.

Det starka stöd vi såg i *tabell 1* där 85 procent av den totala undersökningsgruppen ansåg kravet att ta erbjudet arbete eller AMS-åtgärd vara rimligt får inte samma genomslagskraft när vi kommer till praktiken. Den nära kontakten mellan arbetslösa och arbetsförmedlare förefaller påverka hur de senare handlar. Här framkommer också tydligt risken för att rättssäkerhet och likabehandling inte upprätthålls. Arbetsförmedlaren har med sin personliga erfarenhet av arbetslöshetsproblematiken och den lokala arbetsmarknadens villkor ett mer tolerant

synsätt gentemot de arbetsökande än vad som framkom rörande befolkningens attityder. Sett ur rättssäkerhetsperspektiv ligger det en fara i att regelverket tillämpas olika strikt av skilda tjänstemän även om även om avvikelserna verkar gå i en toleranter riktning.

Arvidsson (1999) undersökte orsakerna till skillnaderna i handläggning vid olika arbetsförmedlingar. Kännedom om reglerna och tillämpningsföreskrifter liksom personliga intryck av den som söker arbete angavs som exempel på vad som påverkar situationen. AMS gjorde 1997 en egen uppföljning av hur regelverket tillämpas (AMS 1997). Det visade sig även där att antalet anmälningar till arbetslöshetskassorna hade samband med utvecklingen på arbetsmarknaden. Ju bättre arbetsmarknad desto större krav ställdes på de arbetsökande att acceptera anvisade arbeten. Sådan tillämpning överensstämmer också med de föreskrifter AMS utarbetat där man säger att anvisning ska ske med hänsyn till tillgången på arbetstillfällen (AMS 1997: s 15). Det föreligger en motsättning i att lagen dels ska tillämpas så jämlikt och regelrätt som möjligt, dels att tillräckligt utrymme ska finnas både för individbedömningar och bedömningar av regionala eller lokala arbetsmarknadsförutsättningar.

Att tillämpningen av kravet att ta erbjudet, lämpligt arbete varierar är således utifrån regelboken inte fel. Attityderna till kraven ligger såvitt jag kan bedöma utifrån både intervjuundersökningen med arbetsförmedlingens tjänstemän och motsvarande enkätundersökning (Arvidsson 1999, respektive Lundin 2000) väl i linje med våra egna undersökningsresultat. I den senare undersökningen fanns ingen fråga där respondenterna kunde väga in annat än generella bedömningar av ett

krav. De förefaller också som om både egen arbetslöserfarenhet och den indirekta erfarenhet som tjänstemännen skaffar sig är av väsentlig betydelse.

Mobilitetskrav

Förutsatt att inte minderåriga barn finns med i bedömningssituationen, ska ju en individ som uppbar ersättning från arbetslöshetskassa i princip vara beredd att ta ett arbete även om det innebär att han eller hon måste pendla och vara borta från hemmet i upp till tolv timmar per dag. Ett andra mobilitetskrav handlar om byte av bostadsort. Lundin (2000) undersökte tillämpningen av dessa regler. Han fann att det i de fall det var fråga om pendling helt enligt regelverkets intentioner ställdes högre krav på sökande utan minderåriga barn och att förmedlarna krävde allra minst av ensamstående småbarnsföräldrar. Men undersökningen visade också att man var förhållandevis generös även då bedömningen gällde sökande utan små barn. Enligt förmedlarna borde bortavartiden i genomsnitt inte överstiga 10,7 timmar. Det är nästan 80 minuter mindre än vad regelverket anger. Många förmedlare krävde också ännu kortare bortavartid än så och 55 procent av dem hade lägre krav än de stipulerade. Undersökningen visade att sökande kan behandlas mycket olika vid skilda förmedlingar. Någon systematisk skillnad vid uppdelning på olika län kunde inte konstateras (Lundin 2000: s 20).

Även Arvidsson (1999: s 30) konstaterade i sin intervjuundersökning betydande skillnader i hur kraven på mobilitet tillämpades. Bortavartiden räknades om som avstånd i mil då hänsyn tagits till hel arbetsdag. Man fann vid intervjuerna att ingen av förmedlarna kom i närheten av kravet vad gällde avstånd till arbetet. I kommuner med lägst arbetslöshet varierade kraven på

pendlingsavstånd mellan fem och åtta mil. Det var högre krav än de som ställdes i de kommuner där arbetslösheten var högst. Förmedlarna uppgav att de vid kraven på pendling förutom de angivna undantagen för småbarnsföräldrar också måste ta hänsyn till allmänna kommunikationsmöjligheter, kostnader relaterade till pendling, om den sökande saknade körkort med mera.

Gemensamt för alla förmedlare var att de inte utövade stor press på att arbetslösa skulle pendla eller flytta. Ifrån vår attitydundersökning vet vi att båda mobilitetskraven ansågs vara mycket stränga. Uppfattningen att kraven är för stränga finns såväl i befolkningen som bland tjänstemännen. Arbetsförmedlarna har sina erfarenheter av vilka svårigheter arbetslösa kan ställas inför i samband med pendling och byte av bostadsort, men deras individualiserade tillämpning av reglerna kan innebära att rättssäkerheten äventyras. Arbetsökande får på så sätt inte lika behandling. Lundin rapporterar att minst fyra av tio arbetsförmedlare är mindre strikta i tillämpningen av dessa regler än vad regelverket säger. I enkätundersökningen frågades om de vanligaste åtgärderna vid avböjande av anvisning. *Tabell 3* sammanfattar resultaten.

Den vanligaste åtgärden när anvisning inte accepteras är information om risk för avstängning. Mer än två tredjedelar av tjänstemännen svarar så. Endast i en sjundedel av fallen leder avböjandet till att rapport lämnas till arbetslöshetskassa.

När sökande avvisar platsanvisningar sker det vanligtvis med hänvisning till svårigheter med barnomsorg, pendlingsavstånd och kommunikationsproblem. Ofta är det ett sammansatt problem och (förstås) inte sällan särskilt för kvinnor. Enligt Arvidsson (1999: s 41) skiljer sig praxis kraftigt åt. Skillnaderna i bedömning avspeglar

Tabell 3. Svar på frågan: Vad gör du oftast när en sökande avböjer en anvisning enbart av det skälet att platsen innebär pendling inom de angivna bortavarotiderna? (Ange endast ett alternativ). Andelar i procent.

| Svarsalternativ | Andel |
|---|-------|
| Ingen åtgärd | 4 |
| Anvisar ny plats/åtgärd som ej innebär dagpendling | 5 |
| Informerar den sökande om att denne kan bli av med ersättning | 71 |
| Skriver rapport om ifrågasatt ersättningsrätt | 14 |
| Annat | 6 |
| Summa (n = 425) | 100 |

Not: I frågeställningen syftar lydelsen "inom de angivna bortavarotiderna" på de bortavarotider som tjänstemannen själv svarat att en anvisad plats högst får innebära. Källa: Lundin (2000: s 21).

förmedlarnas anpassning till omgivande faktorer.

Krav på yrkes- eller branschbyte

Arbetslöshetsförsäkringen är ingen yrkesförsäkring. AMS betonar i allmänna råd om tillämpning av lagen att ett arbete inte kan betraktas som olämpligt enbart därför att det inte överensstämmer med den sökandes utbildning eller tidigare verksamhet (AMS 1997: s 15, 2001: s 10). Vidare framhålls att förmedlaren dels ska eftersträva att personers erfarenheter och utbildning tas tillvara, dels att onödig yrkesväxling ska undvikas. Reglerna för yrkes- eller branschbyte anger också att avvägning ska ske mot aktuellt arbetsmarknadsläge.

Arvidsson konstaterade i sin undersökning stora skillnader i hur man tillämpar regeln vid förmedlingarna. Generellt ställer man större krav på yngre än på äldre och arbetsförmedlarna anser att yngre personer är mer villiga till omskolning eller vidare utbildning. En förklaring till de

äldres inställning kan vara att, som man säger, utbildningen "stjäl verksamhetstid" (Arvidsson 1999: s 35). Med det avses att då arbetsgivarna är tveksamma till att anställa äldre av just åldersskäl så blir det ännu svårare om de först ska satsa på utbildning. I undersökningen konstaterades att tjänstemannen vid bedömningen av yrkes- eller branschbyte tog stor hänsyn till aktuellt arbetsmarknadsläge. Det var också skillnad i hur länge en arbetsökande fick hålla på att söka arbete enbart inom sitt eget område. Yngre pressas mer än äldre till att anpassa sig efter vad som är genomförbart.

I attitydundersökningen med AKU-urvalet ansåg, som vi såg i *tabell 1*, en övervägande majoritet av hela populationen att kravet på byte av yrke eller bransch är rimligt. En fjärdedel av de arbetslösa tyckte dock att det är för strängt. Med de föreskrifter som refererades ovan bör det finnas stora möjligheter för arbetsförmedlaren till en modifierad tillämpning av kravet utan att det helt åsidosätts när det bedöms som en framgångsrik lösning på arbetslöshetsproblemet. I *tabell 1* framkommer ett relativt starkt stöd för kravet på yrkes- eller branschbyte även i gruppen med arbetslösheterfarenhet. De relativt frikostiga tillämpningsföreskrifterna tycks vara milda i förhållande till det stöd för kravet som finns i befolkningen. En annan reflexion kan vara att de utbildnings- eller fortbildningsmöjligheter som erbjuds arbetslösa inom ramarna för åtgärdsprogrammen och arbetsmarknadsutbildningen är svagt utvecklade och att erfarenheter av det slår igenom i gruppen arbetslösa.

Lön och arbetslöshetsersättning

Endast om lönen understiger arbetslöshetsersättningen med mer än tio procent kan en plats anses olämplig av just löneskäl.

Tillämpningen av regeln visar sig enligt Lundins undersökning med reservation för låg svarsfrekvens följa regelverket väl. Majoriteten av de arbetsförmedlare som besvarat frågan om hur mycket lönen ska understiga arbetslöshetsersättningen för att anvisning *inte* ska göras kräver att en sökande måste acceptera ett arbete där lönen utgör cirka 70 procent av tidigare lön (Lundin 2002: s 27). Man säger då att det är tio procentenheter lägre än den 80-procentiga kompensationsgraden för tidigare inkomst. Om hänsyn tas till takbeloppet kommer för många i praktiken en betydligt lägre lön än vid tidigare arbete vara den gräns där ett anvisat arbete bör accepteras. Svaren i enkätundersökningen visar tydlig följsamhet mot regelverket som säger att det är lönen i relation till arbetslöshetsersättningen som utgör bedömningsgrunden för anvisning av plats.

I intervjuundersökningen framkommer att kontroverser i lönefrågan är sällsynta (Arvidsson 1999: s 32). Särskilt gäller det för kvinnliga sökande. Där är det snarare så att erbjuden lön hamnar ovanför nivån i arbetslöshetskassan. För dem med den högsta ersättningsnivån – det kan till exempel gälla byggnadsarbetare som ofta drabbas av säsons- och konjunkturarbetslöshet – är det däremot större risk att de erbjuds en lön som ligger under kassanivån. Det mest anmärkningsvärda i arbetsförmedlarnas inställning till lönenivån är emellertid de stora skillnaderna i hur kravet hanteras vid de olika arbetsförmedlingarna. Undersökningen pekar inte på något samband mellan respektive kommuns arbetslöshetsnivå och kraven relaterade till erbjuden lön. Viss ambivalens tycks råda i förhållningssätt och attityder. Vid en arbetsförmedling tvingar man inte den arbetssökande att acceptera en låg lön men tycker ändå enligt intervju-

erna att den arbetssökande bör göra det. I andra fall överlåter man direkt beslutet till arbetslöshetskassan men uttrycker samtidigt i intervjuundersökningen åsikten att skillnaden mellan lön och bibehållen ersättning från arbetslöshetskassa kan bli mycket liten. Man är med andra ord tveksam till att göra anmälan. Lönekraven får också enligt förmedlarna anpassas efter arbetsmarknadssituationen. Vid hög arbetslöshetsnivå måste den arbetssökande – enligt förmedlarnas åsikter – sänka sina lönekrav och vidga sitt sökområde.

De båda undersökningarna med arbetsförmedlingens tjänstemän visar delvis olika inställning till kravet. Enkätundersökningens resultat tyder på följsamhet gentemot regelverket, medan intervjuundersökningen tydliggjorde lokala skillnader och arbetsförmedlarnas benägenhet att anpassa kravet till situationen. Av *tabell 1* framgår att cirka 70 procent av dem med arbetslöshetserfarenhet anser lönekravet vara för strängt. Den uppfattningen instämmer ofta den enskilde arbetsförmedlaren i.

Sammanfattande diskussion

Attitydundersökningen med AKU-urvalet indikerar att arbetslöshetsförsäkringen har relativt stark legitimitet i befolkningen som helhet men också att egen arbetslöshetserfarenhet påverkar attityderna till de olika krav som ställs på arbetslösa när det gäller rätten till arbetslöshetsersättning. Inte minst torde det vara stora kunskapsluckor om ersättningsbeloppens storlek som inverkar på attityderna. Det är troligt att en överskattning av beloppen, vilket i stor utsträckning förekommer bland dem utan egen erfarenhet av arbetslöshet, leder till en hårdare attityd. Kännedomen om ersättningsnivå och maximibelopp är en-

ligt vår attitydundersökning tämligen låg, särskilt bland dem utan egen erfarenhet av arbetslöshet (Gustafson 2004: s 33).

Arvidsson (1999) fann i sin intervjustudie av tjänstemän vid arbetsförmedlingar att tillämpningen av regelverket varierar avsevärt. Skillnader i tillämpning förekommer mellan olika platsförmedlare, mellan län och mellan arbetslöshetskassor. Kontrollen är inte heller lika sträng som regelverket anger att den bör vara (Arvidsson 1999: s 9–10). Lundin (2000: s 41) kunde i sin enkätundersökning med arbetsförmedlingens tjänstemän konstatera motsvarande tendenser och att avvikelserna huvudsakligen går i en riktning: Praktiken visar mindre strikt tillämpning än vad regelverket säger.

Forslund pekar på en uppenbar risk att ett regelverk som uppfattas som för strängt inte kommer att tillämpas fullt ut av dem som ska sköta handläggningen (Forslund 1999: s 5). Dessutom finns en risk för att regler som inte följs urholkar förtroendet för arbetslöshetsförsäkringen. Även om man som sagt tidigare inte kan förvänta sig att regler av den typ som omgärdar arbetslöshetsförsäkringen ska eller kan följas till punkt och pricka, finns ett betydande rättssäkerhetsproblem för den enskilde arbetssökande vid olika tillämpningar av regelverkets krav. Emellertid finns som vi har sett utrymme för viss flexibilitet och anpassning i AMS tillämpningsföreskrifter (AMSFS 1997: s 15, 2001: s 10). Om arbetsförmedlingens tjänsteman upplever att arbetsmarknaden är stängd eller mycket begränsad och att försäkringsvillkoren innebär alltför hårda krav på en arbetslös individ som är i trängande behov av arbetslöshetsersättning kan det innebära att de möjligheter till flexibilitet som finns i regelboken överutnyttjas. Mildare sanktioner kunde skapa större beredvillighet hos arbetsför-

medlingens tjänstemän att striktare följa reglerna. Vi såg i undersökningarna med arbetsförmedlingens tjänstemän att konfliktsituationer kunde uppstå. Dessa kunde yttra sig som en viss ambivalens i sättet att förhålla sig till exempelvis försäkringens mobilitets- och lönekrav. Vår attitydundersökning visar att kraven till vissa delar, speciellt med avseende på mobilitet och lön, uppfattas som för stränga av en stor del av befolkningen och särskilt av dem som har konkret erfarenhet av arbetslöshet. Kanske kan man säga att de båda kontrahenterna, den arbetslösa/e och tjänstemannen, möts där i synen på kraven och tillämpningen av dem.

I utredningen *Kontrakt för arbete* (Ds 1999: s 220) föreslogs att sanktionerna i arbetslöshetsförsäkringen skulle göras mindre stränga med motiveringen att gällande regler förmodligen inte motsvarar vad som uppfattas vara rimligt. Med stöd i de analyser som gjorts här kan tilläggas att människors attityder till de strängaste kraven i arbetslöshetsförsäkringens regelverk överensstämmer ganska väl med tillämpningen i handläggningen vid arbetsförmedlingarna. Detta gäller också när vi talar om dem som har egen erfarenhet av arbetslöshet. Däremot finner vi större brist på överensstämmelse mellan regelverket och handläggningen. Farhågan att ett för strängt regelverk inte kommer att tillämpas i tillräcklig omfattning verkar befogad. Huruvida bristen på överensstämmelse ger effekter på arbetslöshetsnivån är en annan fråga.

Referenser

- AMS (1997) "Redovisning till regeringen av uppdrag 5 i regleringsbrevet för budgetåret 1997 om arbetslöshetskassornas tillämpning

- av lagen om arbetslöshetsförsäkring samt arbetsförmedlingens kontrollverksamhet mm." Försäkringsenheten, AMS, Stockholm.
- AMSFS (1997:15; 2001:10) "AMS föreskrifter om tillämpning av lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen."
- Arvidsson M (1999) *Arbetslöshetsförsäkringen i praktiken*. LO, Stockholm.
- Ds 1999:58 *Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*. Näringsdepartementet, Stockholm.
- Forslund A (1999) *Brott och straff – Om incitamenten i arbetslöshetsförsäkringen*. IFAU och Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Furåker B & Blomsterberg M (2002) "Arbetsmarknadspolitik" i Hansen L & Orban P (red) *Arbetslivet*. Studentlitteratur, Lund.
- Furåker B & Blomsterberg M (2003) "Attitudes towards the Unemployed. An Analyses of Swedish Survey Data" *International Journal of Social Welfare* 12(3): s 193-202.
- Gustafson P (2003) *Arbetslöshetsförsäkringen och de arbetslösa. Resultat från en attitydundersökning*. Forskningsrapport nr 128, Sociologiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Gustafson P (2004) "Människors kunskap om arbetslöshetsersättningen" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 10, nr 1, s 27–42.
- IAF Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen www.IAF.se
- Jabet K & Pettersson L-O (1999) "Attityder till arbetslöshet. En enkätundersökning våren 1999" i Ds 1999:58 *Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*. Bilagedel. Näringsdepartementet, Stockholm.
- Johansson R (1992) *Vid byråkratin gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Studentlitteratur. Arkiv avhandlingsserie, Lund.
- Lipsky M (1980) *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation, New York.
- Ljungqvist L & Sargent T J (1997) "Taxes and Subsidies in Swedish Unemployment" i Freeman R B, Topel R & Swedenborg B (red) *The Welfare State in Transition. Reforming the Swedish Model*. Stockholm: SNS Occasional paper och Chicago: University of Chicago Press.
- Lundin M (2000) *Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk vid arbetsförmedlingarna*. IFAU, Uppsala.
- Peters B G (1995) *The Politics of Bureaucracy*. Longman, New York.
- Rothstein B (2002) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Andra upplagan, SNS, Stockholm.
- Sannerstedt A (1991) "Implementering. Hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein B (red) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. SNS, Stockholm.
- Soidre T (2001) "Arbetslöshetsrisk och inställning till arbetslöshetskassans regler" *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg 7, nr 4, s 255–269.
- Soidre T (2004) "Unemployment Risks and Demands on Labour Market Flexibility: An Analysis of Attitudinal Patterns in Sweden" i *International Journal of Social Welfare*, volume 13, nr 2.
- Svallfors S (1996) *Välfärdsstatens moraliska ekonomi: Välfärdsopinionen i 90-talets Sverige*. Boréa, Umeå.
- Svallfors S (1999) *Mellan risk och tilltro: Opinionsstödet för en kollektiv välfärdspolitik*. Umeå Studies in Sociology, nr 114, Sociologiska institutionen, Umeå universitet.
- Wallin T, Lindahl I-S, Aydin E, Karlsson M, Rydberg U, Hedström T & Mattson K (2005) *Ifrågasatt ersättningsrätt – hantering av ärenden vid arbetsförmedling och arbetslöshetskassa*. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Norrköping.