

**SNF-RAPPORT NR. 54/02**

**LANGTIDSLEDIGHET**  
**et bruker- og etatsperspektiv**

av

**GRETE RUSTEN og HANS-TORE HANSEN**

SNF prosjekt nr. 4435:  
"Evaluering av/ studie av langtidsledighet og  
arbeidet med langtidsledighet"

Prosjektet er finansiert av Arbeids- og administrasjonsdepartementet

**SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS**  
**BERGEN, MARS 2003**

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale  
med KOPINOR, Stenersgate 1, 0050 Oslo.  
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale  
og i strid med åndsverkloven er straffbart  
og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0246-0

ISSN 0803-4036

## FORORD

Hensikten med dette prosjektet har vært å studere det arbeidet arbeidsmarkedsetaten (Aetat) gjør for å få langtidsledige tilbake i ordinært arbeid. Generelt sett kan man si at Aetats formidlere har to hovedgrupper av virkemidler tilgjengelig. Den ene er de formelle stønadsordningene som Aetat har til disposisjon, som for eksempel lønnstilskudd og kurstilbud. Den andre er den innsats formidlerne som enkeltindivider og arbeidsgruppe legger for dagen i møtet med arbeidssøkerne, og den innsatsen som gjøres for å følge opp eksempelvis langtidsledige. Det er grunn til å forvente at langtidsledige trenger personlig oppfølging for å unngå at de "gir opp." En beskrivelse av hvordan Aetat følger opp langtidsledige vil være hovedfokus i denne studien. I henhold til mandatet er vi spesielt blitt bedt om å undersøke:

- Bruken av mobilitetsfremmende stønader, og mer generelt hva som begrenser eller kan bidra til økt arbeidsmobilitet
- Bruken av ventestønad og betingelsene og effektene av denne ordningen
- Oppfølging av langtidsledige herunder bruken av fjernformidling og Aetats forståelse av høvelig arbeid og anvendelse av avstengning av dagpenger

Rapporten har to ulike perspektiver: For det første omfatter den et kontorperspektiv hvor vi ser på situasjonen fra arbeidskontorenes side. Denne første delen av prosjektet baserer seg på intervjuer med 11 distriktsarbeidssjefer og 23 ansatte fordelt på 12 kontorer i større og mindre byer og distrikter rundt om i hele landet.. Vi deler ikke ut karakterer i forhold til hvilke kontorer eller regiontyper som jobber best med de langtidsledige. Isteden har vi med basis i den innsamlede dokumentasjonen, drøftet erfaringer og utfordringer kontorene står overfor i dette arbeidet: Hva fungerer greit, hva er problemene og hva er kan gjøres bedre?

I sammenheng med en slik gjennomgang inngår også geografisk kontekst som en betingelse. I det mener vi variasjoner i lokale og regionale betingelser som på en eller annen måte påvirker tilbudet og etterspørselen av arbeidskraft. Dette omfatter dermed forhold som f.eks. bosettingsmønster og demografiske komponenter, utdanningsnivå, næringsstruktur, transport og kommunikasjoner og levekårsbetingelser.

Dette med geografi er et element som hittil ikke har vært spesielt framtreddende i den norske arbeidsmarkedsforskningen.

I den andre delen av prosjektet har vi et brukerperspektiv hvor vi undersøker langtidsarbeidslediges erfaringer med Aetat. Analysene baserer seg på to brukerundersøkelser som Aetat har gjennomført de siste årene. Hans-Tore Hansen er hovedansvarlig for kapittel 1 (med unntak av 1.1) og 2 (med unntak av 2.8) og 8-11, og har dessuten bistått i det redaksjonelle arbeidet. Grete Rusten har vært ansvarlig for case-studiene, utarbeidet kapitlene 1.1, 2.8, og kapitlene 3-7, og ellers hatt det redaksjonelle ansvaret. Kapittel A først i rapporten er en sammenfatning og konklusjon av bidragene fra de to forskerne. Olav Kvitastein har bistått i arbeidet med å utvikle design for utvelgelsen av case. Professor Kjell Gunnar Salvanes, har også vært tilknyttet prosjektgruppen. Mer inngående detaljer om rapportens innhold finnes i leserveiledningen før kapittel 1.

Vi hadde opprinnelige ambisjoner om å kombinere tre tilnæringsmåter (casestudiene, survey og registerdata) ved å inkludere tidsseriebaserte analyser basert på registerdata integrert i prosjektet. Aetat Arbeidsdirektoratet har imidlertid ikke kunnet stille disse dataene til vår disposisjon i løpet av den ordinære prosjektperioden. Vi har imidlertid i noe grad innhentet enkeltopplysninger direkte fra Aetat Arbeidsdirektoratet og ved at en del dokumenter er blitt stilt til vår rådighet gjennom Aetat Hordaland. I tillegg har vi i prosjektet brukt en rekke åpne kilder i etaten, og ellers tilgjengelig litteratur basert på andre studier fra Norge og utlandet. Det bør for ordens skyld nevnes at selve registerdataanalysen er planlagt utgitt i en separat rapport.

Øystein Haram fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet har vært kontaktperson for oppdragsgiver og referansegruppen. Referansegruppen har ellers bestått av Christine Nordhagen fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og Ann Karin Theigmann Brox fra Aetat Høvik. Med i denne gruppen har også vært Arild Aakvik fra Universitetet i Bergen. Aetat Arbeidsdirektoratet har også vært representert, men på grunn av permisjon har det skjedd endringer i hvem og om denne plassen har vært bemannet. Vi takker disse for nyttige kommentarer underveis. En spesiell takk rettes også til Marit Thoresen i Arbeidsdirektoratet for rask og velvillig utlevering av data fra brukerundersøkelsene og for svar på oppklarende spørsmål vedrørende detaljer i

undersøkelsen og etaten. En takk går også til Asgeir Helle ved Aetat Hordaland som har assistert Aetat Arbeidsdirektoratet ved å hjelpe oss med nødvendige dokumenter og informasjon. Flere fra Aetat Arbeidsdirektoratet har også gitt nyttige kommentarer i slutfasen av prosjektet. Til slutt vil vi også takke alle de ansatte i Aetat lokal som velvillig stilte opp til intervjuer. Deres åpenhjertighet som vi gjennom denne studien formidler, håper vi vil gagne etatens videre arbeid på en konstruktiv måte.

12.02.2003 Grete Rusten, prosjektleder

## **ABSTRACT**

The purpose of this project has been to investigate the work the labour market authorities do for long term unemployed in Norway. Two different strategies have been used to analyse this topic. First, we have made interviews at 23 local labour marked offices in different regions in Norway. Secondly, we have used two large surveys that have been specially designed to address the question about unemployed persons knowledge about different labour market initiative, the degree too which they have received measure of different initiative, and their degree of satisfaction with the initiative they have received and the labour authorities more generally. The first strategy has shown that there is a huge variation in the way the local labour marked offices work. Some of this variation must be seen in light of difference in their external condition (economic conditions, unemployment level, type of industry in the local areas, the qualification of the labour force etc). However there are also internal differences in the way the local offices are organized, their problem focus, and the degree to which they apply and use different kinds of initiatives.

Our result shows that efforts to increase geographical mobility generally are not very high, even though there are variations between offices. The main explanation for this is that geographical mobility often is related to factors not directly related to the labour market (e.g. family comittments). Our informants have pointed at two dilemmas with regards to their effort to increase geographical mobility. One is that geographical mobility is not a solution for all, and seldom those who already have problems settling in a local job. Individuals who have problems at the local labour marked, are said also to be facing problems in other regions. The other dilemma is that in many rural areas, there is cyclical variation in the unemployment rate (related to industries such as food processing), something that makes it difficult for the local authorities to push geographical mobility. The survey part of our study has shown that unemployed individuals often regards it to be their own responsibility to find new employment, and many also say that the labour marked authorities have no responsibility for them. Immigrants and individuals with little qualifications most often hold this view. The authorities could have helped to increase the knowledge about job offers among the unemployed. Our survey and interviews have also showed that more efforts could have been put into organizing and effectuating individual

plans, especially for those who are unemployed on a longer term. Generally, there is much variation in unemployed persons satisfaction with the labour marked authorities. The large number of very dissatisfied individuals obviously is a huge challenge. We conclude by arguing for more indebt studies focusing on the connection between sociological, organizational and geographical dimension applying different kinds of data and methods.

## INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>A</b>	<b>OPPSUMMERING OG KONKLUSJON</b> .....	<b>ix</b>
<b>B</b>	<b>LESERVEILEDNING</b> .....	<b>XXV</b>
<b>1.</b>	<b>LANGTIDSLEDIGHET - ET BRUKER OG ETATSPERSPEKTIV</b> .....	<b>1</b>
1.1	Innledning .....	1
1.2	Problembakgrunn .....	2
1.3	Aetat.....	6
1.4	Rapportdisposisjon.....	8
<b>2.</b>	<b>TEORIER VEDRØRENDE TILBUD OG ETTERSPORSEL AV TJENESTER</b> ....	<b>9</b>
2.1	Innledning .....	9
2.2	Markedet og administrative fordelingsystemer .....	9
2.3	Nærmere om likhetsbegrep .....	11
2.4	Bakkebyråkratiet.....	13
2.5	Terskelproblematikk og fløteskumming .....	16
2.6	Paradigmet vedrørende disskonfirmasjon av forventinger .....	19
2.7	Brukertilfredshet og tjenesteyting i offentlig og privat sektor .....	22
2.8	Den geografiske dimensjonen.....	24
<b>3.</b>	<b>GENERELLE TREKK VED DET MODERNE ARBEIDSMARKEDET</b> .....	<b>27</b>
3.1	Innledning .....	27
3.2	Kunnskapsbehov og fleksibilitet .....	27
3.3	Utenlandsk arbeidskraft .....	29
3.4	Språkkompetanse .....	30
3.5	Geografiske arbeidsmarkeder .....	31
3.6	Empirisk gjennomgang av strukturelle kjennetegn ved arbeidsmarkedet.....	33
	3.6.1 Innledning.....	33
	3.6.2 Etterspørselen etter arbeidskraft.....	34
3.7	Noen avsluttende kommentarer om forholdet på arbeidsmarkedet.....	37
<b>4.</b>	<b>AETAT OG ARBEIDET MED DE LANGTIDSLEDIGE</b> .....	<b>38</b>
4.1	Innledning .....	38
4.2	Definisjonen av høvelig arbeid .....	38
4.3	Oppfatningen av begrepet høvelig arbeid .....	39
4.4	Regelverk og praksis knyttet til avstengning av dagpenger .....	41
4.5	Kvalitetssikring.....	44
4.6	Oppsummering og forslag til tiltak.....	44
<b>5.</b>	<b>FORMIDLING</b> .....	<b>46</b>
5.1	Innledning .....	46
5.2	Organiseringen av formidlingsarbeidet .....	46
5.3	Aetats bedriftsundersøkelser - praksis og erfaring .....	47
	5.3.1 Aetats bedriftsundersøkelser .....	47
	5.3.2 Kontorenes anvendelse av brukerundersøkelsen.....	47



<b>5.4</b>	<b>Arbeidskontorets renommé og markedskontakt.....</b>	<b>47</b>
	5.4.1 <i>Renommé</i> .....	47
	5.4.2 <i>Tilbakemeldinger og etterpleie</i> .....	49
	5.4.3 <i>Vår vurdering av praksis</i> .....	49
	5.4.4 <i>Markedsandelen</i> .....	50
<b>5.5</b>	<b>Bedriftstjenestene .....</b>	<b>51</b>
	5.5.1 <i>Innledning</i> .....	51
	5.5.2 <i>Kort om bakgrunn for ordningen</i> .....	51
	5.5.3 <i>Det private vikarbyråtilbudet</i> .....	53
	5.5.4 <i>Kontorenes praksis og erfaring med bedriftstjenestene</i> .....	54
	5.5.5 <i>Implikasjonene ved opphør av bedriftstjenestene for brukerne av slike tjenester</i> .....	56
<b>5.6</b>	<b>Vurderingen av formidlingsarbeidet hos Aetat lokal.....</b>	<b>58</b>
<b>6.</b>	<b>TILTAK .....</b>	<b>62</b>
<b>6.1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>62</b>
	6.1.1 <i>Lønnstilskudd</i> .....	63
	6.1.2 <i>Praksisplass og arbeidstrening</i> .....	64
	6.1.3 <i>Jobbklubb</i> .....	64
	6.1.4 <i>Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)</i> .....	64
<b>6.2</b>	<b>Geografisk mobilitet og bruken av mobilitetsfremmende stønader .....</b>	<b>65</b>
	6.2.1 <i>Innledning</i> .....	65
	6.2.2 <i>Begrepsavklaring, status og formålet med økt geografisk mobilitet</i> .....	66
	6.2.3 <i>Tiltakets utforming</i> .....	68
	6.2.4 <i>Erfaringer knyttet til mobilitet av arbeidssøkende og bruk av mobilitetsfremmende tiltak</i> .....	70
	6.2.5 <i>Oppsummering</i> .....	77
	6.2.6 <i>Praktisering av starthjelpstønad</i> .....	78
<b>6.3</b>	<b>Fjernformidling .....</b>	<b>79</b>
	6.3.1 <i>Innledning</i> .....	79
	6.3.2 <i>Arbeidet med fjernformidling</i> .....	79
	6.3.3 <i>Oppsummering</i> .....	83
<b>6.4</b>	<b>Dagpengebasert tillegg .....</b>	<b>84</b>
	6.4.1 <i>Innledning</i> .....	84
	6.4.2 <i>Praksis og erfaringer</i> .....	85
	6.4.3 <i>Oppsummering og vurdering</i> .....	86
<b>7.</b>	<b>INFORMASJONSFLYT OG ORGANISERING .....</b>	<b>89</b>
<b>7.1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>89</b>
<b>7.2</b>	<b>Organisasjonsmodeller.....</b>	<b>89</b>
<b>7.3</b>	<b>Formidlingsverktøy for arbeidssøkende.....</b>	<b>90</b>
<b>7.4</b>	<b>Handlingsplaner .....</b>	<b>92</b>
<b>7.5</b>	<b>Tremåneders innkallingene .....</b>	<b>93</b>
<b>7.6</b>	<b>Mediaoppslag .....</b>	<b>94</b>
<b>7.7</b>	<b>Oppsummering og vurderinger.....</b>	<b>95</b>
<b>8.</b>	<b>INFORMASJON TIL BRUKERNE?.....</b>	<b>97</b>
<b>8.1</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>97</b>
<b>8.2</b>	<b>Kjennskap til Aetats formidlingstjenester .....</b>	<b>99</b>
<b>8.3</b>	<b>Informasjonen til brukerne .....</b>	<b>105</b>

8.4	Når informasjonen fram? .....	108
8.5	Oppsummerende diskusjon .....	110
9.	HANDLINGSPLAN.....	115
9.1	Innledning .....	115
9.2	Hvem har fått utarbeidet planer? .....	116
9.3	Aktivitet i utformingen av handlingsplanen? .....	119
9.4	Tilfredshet med handlingsplanene.....	121
9.5	Avsluttende diskusjon .....	123
10.	JOBBSØKING – ANSVAR OG TJENESTER .....	126
10.1	Innledning .....	126
10.2	Hvem har hovedansvaret for å skaffe deg jobb? .....	126
10.3	Formelle jobbsøkekanalers betydning.....	130
10.4	Bruk av ulike tjenester hos arbeidskontoret.....	134
10.5	Oppsummering .....	135
11.	BRUKERTILFREDSHET .....	137
11.1	Innledning .....	137
11.2	Brukertilfredshet – langs tre dimensjoner .....	138
11.3	Mistrivsel med oppfølging .....	140
11.4	Mistrivsel med service.....	142
11.5	Hvem mener at de ikke blir møtt med respekt? .....	143
11.6	Generell brukertilfredshet.....	145
11.7	Oppsummerende diskusjon .....	147
	Vedlegg 1 Sentralitetsmålet i studien .....	151
	Vedlegg 2 Prosedyrer for utvalg av arbeidskontor .....	153
	Vedlegg 3 Generelt om Aetats brukerundersøkelser .....	157
	Litteratur.....	177

## A. OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

### Innledning

Formålet med dette prosjektet har vært å undersøke det arbeidet som arbeidsmarkedsetaten (Aetat) gjør for å få langtidsledige tilbake i arbeid. Prosjektet har søkt å frambringe kunnskaper om hvordan kontorene rundt om i landet arbeider med oppfølging av langtidsledige, og kunnskaper om hvordan brukerne oppfatter etatens oppfølgingsvirksomhet. Prosjektet baserte seg på en kombinasjon av sosiologi, geografi og organisasjonsanalyser. Vi har gjort bruk av intervjuer med ansatte på arbeidskontorer rundt om i landet og analysert to store spørreskjemaundersøkelser som er spesialdesignet med tanke på å belyse brukererfaringer og brukertilfredshet.

Aetats suksess i arbeid med de langtidsledige vil dermed, i tillegg til situasjonen på det lokale, nasjonale og for den del internasjonale arbeidsmarked, være avhengig av at det spilles optimalt med de virkemidlene etaten styrer over. En nærmere studie av samspillet mellom de formelle og uformelle virkemidlene fremstår derfor som et svært interessant forskningstema.

En beskrivelse av hvordan Aetat følger opp langtidsledige har vært hovedfokus i denne studien, og vi har belyst dette ved å se på situasjonen fra arbeidskontorenes sin side (tilbudssiden) Hva fungerer greit, hva er problemene og hva kan gjøres bedre. Dernest har vi sett på hvordan brukerne oppfatter Aetat.

I forhold til de temaene vi her belyser, vil det nok av og til være slik at drøftingen konsentrerer seg om Aetat generelt og dermed ikke isolert sett bare det som angår de langtidsledige. Rent praktisk finner en heller ikke et slikt ensidig fokus på en enkelt gruppe i det praktiske arbeidet ved kontorene. Tjenesten er isteden utformet som et verktøy som skal kunne favne over ulike grupper. Det er også slik at de langtidsledige er en svært sammensatt kategori hva angår individuelle ressurser og problemer. For Aetat er det dessuten viktig å forebygge langtidsledighet, og også det "farger" den måten de er organisert og jobber på. Et annet forhold som påvirker valget av fokus er nødvendigheten av å se ulike brukerkategorier i sammenheng. Et eksempel er formidling hvor det kan være et poeng å unngå at etaten bare blir innrettet mot de

aller svakeste, og dermed blir en tjeneste som mange arbeidsgivere om de kan, velger å skygge unna når de leter etter rekrutter. Det siste momentet som begrunner rapportens tematiske innretning, er at en del registrerte korttidsledige i realiteten er brukere som beveger seg inn og ut av køene og dermed reelt er langtidsledige. For noen skyldes bruddet i status som langtidsledige i statistikken, at de har kommet på tiltak for en avgrenset periode. Enkelte har vedvarende problemer med å tilpasse seg i en jobbsituasjon, og vil av den grunn bare klare å være i jobb i en kortere periode av gangen. Brukerundersøkelsen har også synliggjort behovet for sammenligninger av grupper.

Et annet forhold som har påvirket rapportens innhold har sammenheng med målingstidspunktet. Oppdraget ble initiert og tildelt oss av Arbeids- og administrasjonsdepartementet sommeren 2001. Vi var inne og gjorde våre intervjuer på arbeidskontorene i andre halvdel av 2001 og begynnelsen av 2002. Likeledes benyttet vi oss av brukerundersøkelsen for samme periode. Det skjedde svært mye innen etaten på den tiden: organisatoriske endringer, lederskifte og annen turnover, endring i regelverk og dessuten innføring av nye datasystemer. Etaten var derfor relativt ”stresset” internt, og det har nok påvirket noen av de resultatene vi her har dokumentert. Det er nok rimelig å anta at det på noen områder senere har skjedd organisatoriske endringer og endring i arbeidsmetoder som har medført forbedringer. Allikevel er en del av de problemene som vi har avdekket gjennom denne studien vært så gjennomgripende at de neppe er løst. Resultatene gir dessuten grunn til å ha et våkent blikk på hvor godt organisasjon er rustet til å håndtere en situasjon hvor ledighetsnivået er blitt betydelig høyere. Og hvor godt håndterer Aetat de nasjonale og internasjonale utfordringene som innebærer at tradisjonelt solide arbeidsplasser blir mindre forutsigbare, at det blir større fleksibilitet i forhold til tilsetningsformer, og at kompetansekravene til arbeidstakerne øker?

Vår overordnede målsetting har ikke vært å dele ut karakterer, men å påpeke hva som fungerer og ikke fungerer så godt i så vel formelle strukturer som praktisk arbeid med langtidsledighet. Det er et godt håp om at spennvidden i materialet i forhold til hvordan det enkelte kontor velger å løse sine oppgaver vil være nyttig kunnskap for andre kontor. Endelig vil de relativt betydelige lokale forskjellene i forhold til hva som er av utfordringer på arbeidsmarkedet og hvordan disse oppgavene løses,

signalisere et behov for en mer nyansert ressursinnsats fra bevilgende myndigheter. I hvert fall vil det være en viktig strategi om myndighetene ønsker et likeverdig (ikke likt) tjenestetilbud i hele landet.

Videre i dette kapittelet skal vi sammenfatte de funn vi har gjort, og vi skal peke på en del utfordringer som prosjektet reiser med tanke på sosialpolitikk og videre forskning på feltet.

### **Kontorenes organisering og prioriteringer**

I intervjuene vi gjennomførte på kontorene ble det sagt av mange at 2001 hadde vært et år med spesielt store påkjenninger for kontorene. Det var særlig tre ”forstyrrende elementer” som ble nevnt: Arena-prosjektet (etatens nye datasystem), kontorsammeslåing og andre organisatoriske omlegginger, og innføringen av nytt regelverk for attføringsfeltet. Intensjonene om at langtidsledige skulle ha høy prioritet var klare, men intervjuene tydet på at disse belastningene innebar at kontorenes muligheter til å følge opp brukerne var blitt dårligere i 2001 enn i 2000. I forhold til brukerundersøkelsene har vi imidlertid ikke funnet noe entydig støtte for at oppfølgingen har vært dårligere i 2001 enn i 2000, men trolig kan dette forklares med ulike metodiske forhold.

Intervjuene på kontorene viser at kontorene organiserer sitt formidlingsarbeide på ulike måte. Noen har en arbeidsdeling hvor noen saksbehandlere har arbeidsgiverne som sitt spesialområde, andre tar for seg brukernes formidlingsbehov og bruken av tiltak. Noen har inndelt ansvaret for bedriftskontakt etter bransjer, andre har en inndeling basert på arbeidsplassenes lokalisering. Enkelte har organisert en del av sin informasjonsvirksomhet knyttet til formidling rettet mot de som søker arbeid i jobbsentre.

Når det gjelder organiseringen av arbeidet med brukerne finner vi to hovedmodeller. Den ene modellen er kontorer som har inndelt sin virksomhet basert på en teamstruktur og en samlet oppfølging av brukerne gjennom ulike prosesser. Den andre modellen er kontorer som er organisert etter typer brukere (ungdom, fremmedspråklige, brukere av attføringstiltak etc.). Denne modellen kan

karakteriseres som en avdelingsstruktur hvor saksbehandlerene har spesialiserte oppgaver.

Det er også ulike måter å organisere de langtidsledige på. En modell er å inndele brukerne etter fødselsdato helt uavhengig av ledighetsnivå og kompetanse. En annen modell er å dele opp gruppen etter bosted. En tredje modell vi har hørt om, er å fordele arbeidet med de langtidsledige ut fra yrkesvalg. Det kan også legges til at Arena-systemet er ment å bedre mulighetene til å finne fram til individuelle løsninger mer avhengig av disse ulike inndelingskriteriene.

Sett utenfra kan det være flere viktige forhold som forklarer de relativt store forskjellene i hvordan de ulike kontorene håndterer formidling. Det er blant annet klare forskjeller mellom sentrum og periferi når det gjelder arbeidsbetingelser knyttet til faktorer som nettverk, brukernes synlighet, næringsstruktur og marked. De mindre stedenes fordel er oversiktlig i forhold til jobbmuligheter, mens de større stedene har et langt mer differensiert arbeidsmarked og dermed bedre muligheter for å realisere yrkesvalg. Det er dermed ikke sagt at disse forskjellene påvirker utfallet i forhold til hvordan kontorene lykkes med formidling i noen bestemt retning. Snarere viser det at organiseringen, arbeidsmetodikken og ressursbruken i forhold til denne type oppgaver må bli noe forskjellig.

Det er for øvrig opplagt at organiseringen må variere noe. Organiseringen må nødvendigvis bli annerledes på mindre kontorer ut fra at disse har færre personer å fordele oppgavene på, men også fordi de har en langt mer oversiktlig liste over brukere. På mindre kontorer er det for eksempel ikke uvanlig at man kjenner alle de langtidsledige på navn. Vi har ikke foretatt noen evaluering eller vurdering av fordeler og ulemper med de ulike organisasjonsmodellene. Dette framstår som en viktig oppgave å gå nærmere inn på i videre forskning.

Et aspekt er kontorenes ytre vilkår og formelle organisering, et annet viktig aspekt er hvilke prioriteringer som blir gjort. Faglig bakgrunn synes å påvirke hvilke oppgaver som vektlegges, og selve utførelsen av arbeidet. Vårt generelle inntrykk er at forskjellene mellom kontorene er dels betydelige. Blant våre 12 case finner vi noen kontorer som har prioritert formidling meget høyt, men det er også et par eksempler

på kontorer hvor det nesten ikke jobbes med formidling. Isteden brukes så å si alle ressurser på brukerne. Strategien for disse to sistnevnte kontorene synes sett utenfra ikke å være spesielt vellykket om en skal klare å få redusert arbeidsbelastningen. Hvordan er det mulig å få kortet ned ledighetskøene uten aktiv formidling?

### **Kontakt med arbeidsgiverne**

Samtalene på arbeidskontorene tyder på at det er viktig å drive oppsøkende virksomhet ute på arbeidsplassene både i forkant og i form av etterpleie når brukere er blitt plassert ut. Det blir riktignok utført bedriftsundersøkelser blant arbeidsgiverne på nasjonalt nivå, men det er viktig for ytre etat og ha konkret kunnskap om formidling i sitt lokalområde og i forhold til konkrete formidlingsoppdrag. Flere arbeidskontorer rapporterer samtidig at de har problemer med å få tilbakemeldinger fra arbeidsgivere etter at disse har gjort sine valg av personer de vil engasjere. Tilgang på denne type informasjon er etter vår oppfatning en viktig tilbakemelding, både med hensyn til utfallet av formidlingsarbeidet, om de valgte å engasjere en av de som ble tilvist, og eventuelt årsaken til at arbeidsgiverne ikke gjorde det. Dessuten vil etaten på denne måten få innhentet opplysninger om hvordan arbeidsgiverne opplevde den servicen som ble gitt, og kanskje motta signaler om forbedringer. En aktiv holdning fra Aetat selv i forhold til å innhente denne type informasjon kan også ha en verdi i seg selv da dette signaliserer engasjement og vilje til å yte service. Dette vil være et bidrag til å styrke etatens renommé og dermed også gi økte muligheter til å lykkes med formidlingsoppgavene. Etablerte kontakter blant arbeidsgiverne blir av flere av de vi intervjuet vurdert, som viktige betingelser for å klare og få formidlet svakere brukere. Gode nettverk i lokalsamfunnet, knyttet til idrettslag og annet lagsarbeid, samt kontakter fra arbeidsplasser en har jobbet på tidligere, blir vurdert som verdifulle i forhold til arbeidet med formidling.

Et velkjent markedsføringsprinsipp er at det tar langt kortere tid å ødelegge et godt rykte, enn det tar å skape tillit i markedet. Når det gjelder Aetats omdømme så må også det jevnlig pleies. I forhold til bedriftene synes det å være flere utfordringer etaten står ovenfor. Et forhold er at de stadige omleggingene og endringene som Aetat har vært i gjennom, kan gå ut over forutsigbarheten til etatens tjenester. Et annet forhold er at etatens renommé kan bli påvirket av arbeidsgivernes oppfatninger av hvilken arbeidskraft etaten har å tilby. I denne sammenheng har vi reist spørsmålet

om private aktører overtar de mest attraktive og best kvalifiserte søkerne, og om samordning av tjenester med andre etater (Sosial- og Trygdeetaten) kan skape uheldige signaleffekter i forhold til hvilke type arbeidskraft etaten har å tilby.

Det kan være til dels betydelige regionale variasjoner med hensyn til hvilke prosesser som er virksomme. Vårt inntrykk er at prosessene blir mer formelle i forhold til formidling som skjer i de større byene. På mindre steder har en ofte nær kontakt og oversikt over potensielle arbeidsgivere, og en kan lett spille på uformelle nettverk. Renommé må også sees i sammenheng med hvordan brukerne oppfatter Aetat. Et kontor preget av stort arbeidspress og høyt sykefravær kan være svært uheldig ikke bare med tanke på kontinuiteten i forhold til ulike arbeidsoppgaver, i tillegg fordi dette kan virke demoraliserende på de arbeidssøkende og deres holdninger til arbeidsmarkedet. Derfor er det svært viktig å få til organisasjonsmodeller som til en hver tid er så fleksible at det gir muligheter for å takle varierende ledighetsnivå. Et ledd i dette er å sørge for at Aetat er en spennende arbeidsplass for personer med solid formell kompetanse og erfaring.

### **Bedriftstjenestene**

Erfaringer med bedriftstjenestene, og det at den hadde nærmest opphørt preget kontorene i den perioden vi foretok våre intervjuer. Selv om ordningen for enkelte kontorer til tider førte til kapasitetsproblemer, mente samtlige av de vi intervjuet at ordningen med bedriftstjenester hadde vært svært vellykket og at den derfor burde ha fortsatt (ESA hadde imidlertid satt spørsmål omkring konkurransebetingelsene i og med at Aetat mottar offentlig finansiering. Bedriftstjenestene var riktig nok skilt juridisk ut som en egen selvstendig enhet, men var samlokalisert med den øvrige driften). Bedriftstjenestene ble av flere i Aetat lokalt oppfattet som en ”spydspiss” i formidlingsarbeidet, og det ble hevdet at tjenesten bidro til et positivt renommé i forhold til mange arbeidsgivere. Et ytterligere tegn på at den hadde vært vellykket, var at en hadde klart å få en del av de langtidsledige i arbeid. Kontorene selv har gjennom bedriftstjenestene sett nye markedsmuligheter, og erfart nye måter å jobbe på. En del av dette dreide seg om vikarformidling, og vi spurte om dette kom i konkurranse med private byråer. Det synes ikke å være tilfellet på mange steder utenom de største byene, fordi det rett og slett ikke finnes private tilbydere. Erfaringene fra steder med private vikarbyråtjenester var at det ikke ble nevneverdig



konkurransen fordi de private aktørene forholdt seg til andre grupper enn det som var Aetats hovedprioritering. Vi har også gjennom kontorstudien registrert erfaringer med samarbeid med vikarbyråer, uavhengig av etablering av bedriftstjenestene. Opphør av betalingstjenestene har utvilsomt skapt en del forvirring ute i næringslivet i forhold til hva som nå utgjør Aetats tjenestetilbud. Situasjonen har heller ikke blitt lettere ved at en heller ikke internt i etaten har hatt klarhet om og i så fall hvordan denne type aktiviteter skal føres videre.

### **Aetats jobbsøketjenester for brukerne**

Brukerundersøkelsene viser at de fleste arbeidssøkere oppfatter det slik at de selv har hovedansvaret for å skaffe seg jobb, og de fleste mener også at Aetat ikke har noe ansvar i forhold til dette. Flyktninger og de med lav utdanning er de som i størst grad har denne oppfatningen. I snitt har brukerne hørt om 6 av de 11 jobbsøketjenestene det er blitt stilt spørsmål om. Det er særlig oppslagstavlene som er kjent, men det er også forholdsvis mange som har hørt om PC for jobbsøkere, gratis telefon, og de Internettbaserte informasjonstjenestene. Av de mer ukjente jobbsøketjenestene er muligheten til å benytte gratis faks, oversikten over jobbmuligheter i utlandet og jobbmail. Informasjonstelefonen om ledige stillinger hører også til de mindre kjente jobbsøketjenestene. Det er for øvrig klare hopningstendenser: Dersom en har hørt om en av de aktuelle tjenestene, er det større sannsynlighet for at en også har hørt om andre tjenester. I snitt har brukerne brukt 2,5 av de aktuelle tjenestene. De som står svakest på arbeidsmarkedet, og de som sier at Aetat ikke har ansvar for å skaffe dem jobb, legger størst vekt på Aetats tjenester i sin jobbsøking.

I prinsippet skal det ikke være noen forskjeller mellom brukergrupper med hensyn til i hvilken grad de har kjennskap til etatens tjenester. I tråd med aktuell teori og forskning viser det seg at de som har lav utdanning, de som har en fremmedspråklig bakgrunn, og de aller yngste og eldste har minst kjennskap til etatens tjenester. Til en viss grad kan det se ut som om etaten har jobbet med problemet: De med lav utdanning har mottatt mer informasjon om etatens tjenester enn de som har høyere utdanning. På den annen side har de med en fremmedspråklig bakgrunn ikke mottatt noe mer informasjon enn andre, og disse har dessuten større problemer enn andre med å forstå informasjonen som blir gitt. Langtidsledige har vært lengre ”eksponert” for etatens tjenester og har nok i større grad hatt behov for dette tilbudet, men likevel er

det ingen forskjell mellom disse to gruppene med hensyn til kjennskapen til etatens jobbsøketjenester. At under halvparten av de langtidsledige har mottatt informasjon om jobbsøking, om ledige stillinger, om arbeidsmarkedstiltak og kurs, og at kun 23 prosent av de langtidsledige har mottatt informasjon om yrker og utdanninger virker å være lavt.

Analysene viser at brukerne i større grad har mottatt informasjon om hvilke rettigheter og plikter de har, enn informasjon om etatens tjenestetilbud. Dette er ikke overraskende ut fra at tjenesteinformasjon i varierende grad vil være relevant for ulike brukergrupper. Det som vekker større bekymring er at mellom 10 og 20 prosent oppgir at de ikke har mottatt informasjon om dagpenger og informasjon om sine rettigheter og plikter. I prinsippet er rettighetsinformasjonen relevant for alle. Årsakene til at ikke alle oppfatter at de har fått slik informasjon framstår som spørsmål som bør nærmere undersøkes.

Det hører med i dette bildet at de som har en fremmedspråklig bakgrunn gjennomgående gir etaten bedre karakterer når det gjelder brukertilfredshet enn de som har en norsk eller nordisk språkbakgrunn. Derimot er det slik at langtidsledige i større grad enn korttidsledige er sterkt misfornøyd med etatens oppfølging. Vi har ikke funnet at langtidsledige er mer misfornøyd med etatens service og opplevelse av å bli møtt med respekt.

Når det gjelder informasjon, viser kontorundersøkelsene våre for øvrig at kontorene generelt er lite aktive i forhold til mediadekning både for å informere publikum mer generelt, men også for å motivere de arbeidssøkende. Vi har registrert et par eksempler på kontorer som har hatt mediadekning gjennom lokalaviser. De kan melde tilbake om at dette er viktig ikke minst i forhold til det å hindre at de ledige blir stigmatisert i lokalsamfunnet. Oppslag i media har også vært viktig for å få brukere til å velge utradisjonelt i forhold til yrkesvalg for å få jobb.

Alt i alt er hovedinntrykket at informasjon til brukerne er et område hvor det kanskje bør jobbes mer. Brukerne har i snitt hørt om litt over halvparten av de jobbsøketjenestene som det blir stilt spørsmål om. Nivået når det gjelder hvor mange som har mottatt informasjon om sine rettigheter og Aetats tjenester, er ikke spesielt

høyt. En rimelig stor andel som ikke har mottatt informasjon eller som oppgir at de har problemer med å forstå den informasjonen som de har mottatt, tyder på behov for forbedringer. Forskjellene vi har funnet mellom ulike brukergrupper tyder på at en bør jobbe både bredt, men også mer målrettet mot bestemte grupper. De som er lettest å identifisere ut fra vårt materiale er langtidsledige og de som har en fremmedspråklig bakgrunn.

Et viktig ledd i moderniseringsarbeidet av arbeidsformidlingen har vært å ta i bruk datateknologi for registrering av de arbeidsledige og de ledige jobbene. Brukerundersøkelsene viser at mulighetene til å søke på Aetat.no på Internett og å bruke PC-er som står ute i jobbsentrene er rimelig godt kjente. Spørsmålet om hvordan disse databaserte tjenestene var tilrettelagt, ble tatt opp i casestudiene. Hvor god tilgang kontorene har på PC-er ment for publikum, og kvaliteten på utstyret, viste seg å variere fra kontor til kontor. Det synes å henge sammen med måten midlene til slik utstyr blir fordelt på. Det ble hevdet at ”per hode” prinsippet i noen tilfeller førte til at de tildelte beløpene ble for lave, og da særlig i tilfeller hvor Aetat lokal er spredt på flere kontorenheter. Desentraliserte utplasseringer til filialer ble sagt å ha den fordelen at tilgangen ble lettere for alle brukerne, men innebar at vedlikehold og oppgraderinger av utstyret ble mer komplisert og kostet mer å utføre. Sentralisering av ”maskinparken” til de største enhetene i hvert lokalkontor førte til at reiseavstandene for enkelte brukere kunne bli lang.

Et annet vesentlig element knyttet til bruk av IKT- som ble nevnt, var at brukernes kompetanse varierer svært mye. Dersom ansvaret for å holde seg orientert om jobbmarkedet overlates mer og mer til den enkelte og deres evne til å orientere seg om ledige jobber ved å ta i bruk IKT, vil konsekvensene kunne bli at noen av de eldre, visse innvandrergupper og individer med lese- og skrivevansker, nedsatt funksjonsnivå og personer som ikke har vært bort i eller har tilgang til denne teknologien får problemer. Case-studiene viser for øvrig at jobbsøkingen heller ikke alltid er helt uproblematisk for de som er ansatt på arbeidskontorene. Det henger dels sammen med svakheter i søkekriteriene og dels manglende kompetanse hos de som skal legge inn de nødvendige opplysningene. Forbedringer i søkekriteriene og bedret opplæring i det å beherske yrkeskodene, er forhold som påpekes i flere av intervjuene.

## **Handlingsplanene**

Analysene av informasjonsvirksomheten til etaten, oppfanget av brukerundersøkelsen, gir ikke noen klare tegn på at etaten systematisk griper fatt i noen grupper som kan antas å stå særskilt utsatt til, tyder brukerundersøkelsene på i forhold til utarbeidelse av handlingsplaner, så jobber etaten mer målrettet mot utsatte grupper. Her er det imidlertid to viktige forbehold. Det første er at vi i forhold til handlingsplanene ikke har funnet noe belegg for å hevde at ungdom er en særskilt prioritert gruppe, slik regelverket tilsier. Det andre er at selv om det er en større andel langtidsledige enn korttidsledige som har fått utarbeidet handlingsplaner, er forskjellene ikke spesielt markerte: 35 prosent av de langtidsledige og 30 prosent av de korttidsledige har fått utarbeidet en eller annen plan, og da oftest en handlingsplan. Den lille forskjellen mellom langtidsledige og korttidsledige når det gjelder handlingsplaner, kan skyldes at en del arbeidssøkere som i realiteten er langtidsledige pr. definisjon har blitt korttidsledige på grunn av tiltaksdeltagelse. Langtidsledige er for øvrig i brukerundersøkelsen mindre tilfredse med sine planer enn korttidsledige.

Grovt regnet oppgir om lag halvparten av de som har fått utarbeidet en plan at de har deltatt i stor grad i utarbeidelse av planen. De som er under 20 år og de som har en fremmespråklig bakgrunn er de som i minst grad har vært aktive i utarbeidelsen av planene. Selv om det generelt gjelder at jo mer brukerne har vært involvert i utarbeidelsen av planene desto mer tilfredse synes de å være med planene, er det ikke slik at ungdom og de som har en fremmedspråklig bakgrunn er mindre tilfredse med sine handlingsplaner enn andre. Dette tyder på at disse gruppene har større behov enn andre at kontorene jobber aktivt for dem. Aetat trenger derfor gode medarbeidere som finner denne arbeidsplassen attraktiv for å sikre kontinuitet i oppfølgingen av de planene som er utarbeidet i samarbeid med brukeren.

At utarbeidelse av handlingsplaner fører til redusert misnøye med etaten gir klare indikasjoner på at aktive handlinger rettet mot den enkelte jobbsøker bidrar til økt brukertilfredshet. Den sterke sammenheng mellom hvor fornøyde arbeidssøkere er med oppfølgingen og servicen på den ene side, og opplevelsen av å bli møtt med respekt på den annen side kan tolkes som at generelle mellommenneskelige forhold er viktig for at arbeidssøkere opplever at de får god service og ikke bare målbare størrelser som informasjon og veiledning.

Intervjuene på kontorene tyder på at utarbeidelse av handlingsplaner er et område hvor mange kontorer føler at de kunne ha gjort en større innsats. Inntrykket fra kontorintervjuene er ellers at praksis med formaliserte handlingsplaner er nokså forskjellig. Dette går ikke bare på forskjeller mellom brukergruppene, men synes også å variere med kontorstørrelse. Formaliserte planer synes å være mer vanlig ved større kontorer, så fremt disse ikke har hatt alt for store kapasitetsproblemer. Det blir et paradoks at de kontorene som sliter med høy turnover og dermed innebærer at den enkelte bruker stadig må forholde seg til en nye personer som skal ta saken, også blir de kontorene som har minst kapasitet til å lage formaliserte planer. For mindre kontorer med manglende handlingsplaner, er dette ikke så alvorlig så lenge saksbehandler har oversikten og heller ikke slutter i jobben.

Etter vår vurdering bør en kortfattet nedtegning av handlingsplaner være en prioritert oppgave i alle kontorer, men da lagt opp slik at det gies rom for å endre kursen underveis. Bruken av handlingsplanene vil være langt mer hensiktsmessig om disse aktivt benyttes som ledd i rapportering om hva den enkelte ansatte har oppnådd ved årets slutt. Om ikke dette allerede er rutine, så bør handlingsplanen ”lukkes” ved mottatt sluttmeldekort. Handlingsplanene sammen med tremånedersinnkallingene (rutinemessig innkalling til samtale ved arbeidskontorene) synes å være et nedprioritert som arbeidsmetodikk. Særlig bekymringsfullt blir dette i de store kontorene hvor det er vanskeligere å holde oversikt, og hvor gjerne turnover i staben er høy.

### **Tremåneders innkallingene**

Ingen av kontorene som inngikk i vår undersøkelse praktiserte jevnlig innkallinger av de arbeidssøkende hver tredje måned. De fleste hadde tidligere hatt en slik ordning, men på grunn av de store organisatoriske endringene etaten stod oppe i, maktet kontorene ikke å opprettholde en slik praksis. Andre forhold som bidro til at en ikke hadde jevnlig innkalling av de arbeidssøkende var ofte høy turnover og et høyt sykefravær. Ved et par av de mindre kontorene ble ”tremåneders innkallingen” vurdert som unødvendig fordi situasjonen var nokså oversiktlig. Det var for øvrig delte erfaringer med frammøte ved slike og andre innkallinger av brukerne. Enkelte kontorer rapporterer om høyt frammøte og svært samarbeidsvillige brukere, mens

andre rapporterte at de slet med å få brukerne i tale. Problemene synes på dette området å være størst i de større byene. Igjen synes sosiale nettverk og kontroll å spille en rolle.

I forhold til fleksibilitet og behovet for organisatoriske løsninger tilpasset forskjellige gitte forhold ved de ulike kontorene, er variasjoner i forhold til bruken av handlingsplaner og tremånedersinnkallinger en fordel. I forhold til en ideell målsetting om et likeverdig tjenestetilbud kan imidlertid manglende grad av standardisering i forhold til denne type arbeidsmetoder være en trussel.

### **Nærmere om kontorenes oppfatning av enkelte virkemidler**

Aetat har flere virkemidler tilgjengelig i forhold til oppfølgingsvirksomhet. I intervjuene med kontorene har vi spesielt fokusert på kontorenes oppfatninger og vurderinger av mobilitetsfremmende stønader, ventestønad, fjernformidling og avstengning av dagpenger.<sup>1</sup>

### **Mobilitetsfremmede stønader**

Bruken av mobilitetsfremmende tiltak varierer mye i de kontorene vi har intervjuet, noe som også var utgangspunktet for våre valg av case i og med at dette var ett av de temaene vi spesielt ble bedt om å belyse. Geografisk beliggenhet, formidlingsfokus, budsjett- og bemanningsmessige forhold er alle enkeltvis eller i kombinasjon forklaringer på hvorfor bruken av dette tiltaket varierer så mye fra kontor til kontor. Andre faktorer av betydning er nok også kontorenes kunnskaper om arbeidsplasser i andre regioner og herunder koordineringen mellom kontorer, brukerne og deres situasjon (kompetanse, familiesituasjon etc.). Det er også påpekt at arbeidsgivernes interesse for å legge forholdene til rette for flytting, vil påvirke bruken av tiltaket.

I de tilfeller hvor mobilitetsfremmende stønader blir benyttet, synes kontorenes oppfatning å være at det dreier seg om en grei ordning som gir en løsning for enkeltes

---

<sup>1</sup> Begrepet "avstengning" brukes ikke lenger (jf. lovendring i kapittel 4 i Folketrygdloven av 1.1. 1997). Aktuelle sanksjoner er "forlenget ventetid" (i forbindelse med søknad om dagpenger) og "tidsbegrenset bortfall" (i en stønadsperiode). Vi bruker likevel avstengning av dagpenger som et samlebegrep når vi i teksten drøfter denne type sanksjoner.

behov for å komme seg i arbeid. Først og fremst synes ordningen å være aktuell for mindre kontorer ute i distriktene hvor avstanden til større steder med flere arbeidsplassmuligheter ikke kan nås ved dagpendling. For storbyområdene med et internt godt sammensatt arbeidsmarkedstilbud, og tilsvarende kontorer som ligger geografisk nært eller i større arbeidsmarkedsområder, synes tiltaket mindre relevant. At mange av flyttingene synes å ha en sentraliserende retning har rimeligvis sammenheng med at de større byene vanligvis har det beste tilbudet av ledige jobber, og for mange unge kanskje også det mest forlokkende og varierte fritidstilbudet. Saksbehandlere i storbyer og tettsteder gir uttrykk for forståelse for slike argumenter, og ledige stillinger på mindre steder kan dermed forbli ubesatt, selv om det finnes arbeidsledige som kunne ha gjort jobben andre steder i landet.

Via intervjuene har det blitt påpekt to dilemmaer i forhold til ordningen med mobilitetsfremmende stønader. Den ene er at det kan oppstå en målkonflikt mellom å rette seg etter de formelle instruksene om mer arbeidskraftmobilitet for å oppnå et mer effektivt arbeidsmarked på nasjonalt nivå, og ønsket om å ta vare på den lokale kompetansen. Spesielt vil en kunne møte slike dilemmaer i lokalsamfunn med arbeidsplasser med betydelige bemanningmessige svingninger, noe som for eksempel kjennetegner verfts- og næringsmiddelindustrien. Det andre er at det er de mest ressurssterke som har størst muligheter i det lokale markedet som lettest vil kunne flytte, samtidig som de som har tilpasningsvansker lokalt også vil kunne få problemer andre steder. Det er imidlertid de som flytter for å kunne ”begynne på nytt.”

Generelt synes kontorene å være tilfredse med regelverket knyttet til ordningen. Gjennom intervjuene har det framkommet flere forslag til tiltak som kan gi økt geografisk mobilitet:

- Forenkle søknadsprosessen
- Sørge for økt kvalitetssikring i alle ledd for å evaluere ordningen med mobilitetsfremmende stønader
- Sørge for budsjettmessige og organisatoriske tilpasninger som lettere kan håndtere ordningen ut fra lokale behov

- Motivere saksbehandlere til å jobbe som ”utenriksminister” og legge forholdene til rette for bedre samarbeid og koordinering mellom kontorene

### **Fjernformidling**

Inntrykket vi sitter igjen med etter intervjuene på kontorene, er at fjernformidling ikke har noe stort omfang som virkemiddel til å få folk i arbeid. I noen områder har dette sammenheng med at en ikke anser fjernformidling som viktig i forhold til de arbeidsledige og det arbeidsmarkedet som de lokalt forholder seg til. Jobbene finnes i en del tilfeller lokalt, men det er brukernes evne til å tilpasse seg arbeidsmarkedet som i bunn og grunn blir sett på hovedutfordringen. Andre kontorer lykkes delvis, men finner at jobben med fjernformidling lett kan bli for arbeidskrevende.

Vår oppfatning på basis av det distriktsarbeidssjefene og saksbehandlerne har fortalt oss, er at ordningen med fjernformidling er for dårlig utnyttet, og at det kan gjøres mye i forhold til organisering, koordinering av ansvar og utvikling av samarbeid mellom kontorene på dette området. I denne sammenheng har spesielt betydningen av nettverksbygging som fungerer på det personlige plan blitt nevnt som en viktig betingelse. Dermed blir det viktig at personell fra ulike kontorer av og til treffes for å utveksle erfaringer og utvikle samarbeid. Flere av de vi har intervjuet har nettopp påpekt betydningen av slik nettverksbygging. Det å se muligheter lengre ute enn det som finnes i det lokale arbeidsmarkedet synes dermed å være en svært viktig utfordring både i forhold til hvordan Aetat lokal velger å satse, og i forhold til hva brukerne vil gjøre for å få arbeid.

### **Dagpengebasert tillegg**

Ordningen med dagpengebasert tillegg som vi også ble bedt spesielt om å se nærmere på, betyr lite i det store og hele som virkemiddel i arbeidsmarkedet. Intervjuene vi har foretatt tyder på at bruken av dette tiltaket først og fremst blir gjort gjeldende ovenfor brukere som har passert 60 år. Den informasjonen vi fikk tyder på at ordningen er i ferd med å fase seg ut, men samtidig blir det av saksbehandlerne hevdet at det er et behov for ordninger som dekker en kortere periode fra arbeidsliv til pensjonsalder slik at en slipper å sette disse på uføretrygd.



### **Avstengning av dagpenger**

Saksbehandlerne var nokså entydige i sine vurderinger om at regelverket var klart formulert, og det synes å være enighet om at regelverket bør være så strengt som det er. Intervjuene viste at regelverket ikke blir håndtert strengt og ”firkantet,” og at det er mange som forsøker å ta menneskelige hensyn når spørsmålet om avstengning av dagpenger blir aktualisert. Vår vurdering er at det trolig vil være mer hensiktsmessig å bruke ressurser på kompetanse og motivering i forhold til brukerne, prioritere formidling i forhold til arbeidsgiverne, enn å sette inn betydelig mer ressurser på å behandle avstengning av dagpenger og klagesaker som gjerne følger i etterkant av dette.

### **Brukertilfredshet**

Som antatt har vi funnet at positive opplevelser av Aetats tjenester og etatens informasjonsvirksomhet, fører til redusert sannsynlighet for at brukerne uttrykker en sterk mistriivsel med etaten. Dette gjelder brukertilfredshet mer generelt, og Aetats oppfølging, service, brukernes opplevelse av å bli møtt med respekt mer spesielt. Selv om høy brukertilfredshet må vurderes opp mot andre forhold (jf. diskusjonen i kapittel 1), og det også er vanskelig å foreta en isolert vurdering av nivået på brukertilfredsheten, synes det likevel klart at potensialet for forbedring på dette området er stort. Nærmere 40 prosent av brukerne uttrykker sterk misnøye med Aetats oppfølging, om lag 20 prosent er sterkt misfornøyd med servicen de har fått, mens om lag 17 prosent er sterkt uenige i at de blir møtt med respekt når de henvender seg til Aetat. Oppfølgingen er det området hvor misnøyen er sterkest, samtidig er dette trolig det området som krever mest ressurser. Å gi brukerne en opplevelse av at etaten yter god service og at etaten møter dem med respekt, henger sammen med oppfølgingen og vil dermed også være betinget av ytre rammeforhold. Bemanningssituasjonen er i noe grad avgjørende for hvor god oppfølgingen blir.

### **Videre forskning**

Avslutningsvis vil vi argumentere for at det er behov for videre forskning i de retninger som dette prosjektet har begynt å stake opp. Informasjon om brukerne, hvilke tilbud og tiltak som blir gitt, deres vurdering og tilfredshet med innsatsen som blir gjort for dem, er avgjørende for stor betydning både med tanke på den generelle målsettingen om økt brukermedvirkning, men også med tanke på en effektiv og

velfungerende Aetat. Kombinasjonen av informasjon om brukerne, kontorene og deres innsats og oppfatning, fokus på de regionale forskjellene og variasjonene som finnes synes for oss å framstå som viktig, og da med utgangspunkt i kombinasjon av ulike datatyper. Dessuten vil det være et behov for å gjøre mer detaljerte studier av gruppen av brukere eksempelvis flyktninger. Vi vil dessuten legge til at forskningen bør inkludere mer omfattende statistiske registerbaserte analyser slik som det var lagt opp til i det opprinnelige designet av dette prosjektet.

## **B LESERVEILEDNING**

I kapittel 1 gjør vi rede for problemstillinger i studien, og tar for oss noe av problembakgrunnen for undersøkelsen. Spesielt vektlegges drøftingen om økt brukermedvirkning og et likeverdig tjenestetilbud med de problemstillinger dette reiser. Vi tar også for oss noen av de oppgavene og ansvar som Aetat er tillagt.

I kapittel 2 drøfter vi aktuelle teorier og modeller for analyser av tjenestelevering i offentlig sektor og teorier om brukertilfredshet. Teorier om det geografiske aspektet blir også tatt opp. Slik som rapporten er utformet, har vi ikke noen ambisjoner om å forsøke å integrere eller eksplisitt teste disse teoriene og modellene. Diskusjonene i dette kapitlet tjener mer som et bakgrunnstykke for de empiriske analysene i rapporten.

Kapittel 3 inneholder en beskrivelse av spesifikke trekk som kjennetegner det moderne arbeidsmarkedet både i forhold til typer jobber, kunnskapsbehovet og måtene arbeidslivet er organisert på. I forhold til det sistnevnte har vi spesielt tatt for oss det som vedrører arbeidslivets fleksibilitet. Dernest har vi i dette kapitlet tatt for oss arbeidslivets internasjonalisering. Vi har i denne sammenheng avgrenset oss til å ta opp noen av de utfordringene som gjelder den utenlandske arbeidskraften, herunder språkkompetanse. For å få den internasjonale dimensjonen helt komplett burde vi ideelt sett også ha tatt for oss arbeidssøkere som orienterer seg mot arbeidsmarkeder i utlandet. Behovet for avgrensning og det at dette temaet ikke er så aktuelt for de langtidsledige, er begrunnelser for ikke å gjøre dette. I sum gir gjennomgangen i kapittel 3 en innføring av den kontekst som preget og som vil prege arbeidskontorenes arbeidsbetingelser i årene framover nokså uavhengig av ledighetsnivået. Vi har videre i kapittel 3 valgt å gi en empirisk beskrivelse av hva som kjennetegner arbeidsmarkedet i forhold til etterspørselen av yrkeskategorier som gjaldt i den tidsperioden vi utførte våre kontorintervjuer. Dessuten har vi en kortfattet gjennomgang av ledighetsnivået den gang spesielt med tanke på å få fram forskjeller som gjelder for ulike deler av landet. Tradisjonell ledighetsrapportering omfatter gjerne fylkesoversikter. Vi har imidlertid valgt å vise forskjeller i ledighetsnivå mellom sentrum og periferi, nærmere bestemt områdetypene: distriktskontorer, andre byområder og storbyområder (Inndelingen er basert på en standard utarbeidet av

Statistisk sentralbyrå og gjengitt i nærmere detalj i vedlegg 1). De som vil vite hva som kjennetegner de ytre betingelser som de ulike arbeidskontorene jobber under, vil derfor ha nytte av å lese kapittel 3 før de går løs på selve kontorstudien som omfatter kapitlene 4-7. Gjennomgangen i det store og hele i disse kapitlene består av følgende ”byggesteiner” vedrørende forhold som regelverk, tiltak, praktisering, erfaringer og en oppsummering som påpeker hovedfunnene og i noen tilfeller konkrete forslag til forbedringer.

Innledningsvis i kontorstudien i kapittel 4 har det vært logisk å begynne med å drøfte hva som kan oppfattes som høvelig arbeid. Ikke begrepets formelle betydning, da dette nå er tatt ut som begrep i lovverket, men først og fremst gjennom praktisering i det daglige arbeidet ute ved arbeidskontorene. I kjølvannet av en slik diskusjon er det likeledes relevant å drøfte de forhold som vedrører dagpengereguleringen og praktisering av tidbegrenset opphør av slike betalinger. Hva slags situasjoner forholder saksbehandlerne seg til, og hvordan påvirker dette de beslutningene som tas?

Kapittel 5 er viet temaet formidling i forhold til ulike sider ved organiseringen ved denne delen av Aetatets virksomhet. På en del områder var Aetat midt oppe i en omstillingsprosess på det tidspunkt vi foretok våre intervjuer. Dette gir ikke alltid full rettferdighet i forhold til om dette representerer den gjengse settingen som preger Aetatets arbeid. Likevel mener vi at svært mange av de forholdene vi har avdekket kan være nyttige innspill i en prosess hvor etaten er i gang med å finne en mer endelig form. Kapitlet kan oppsummeres med tre stikkord: *renommé*, *tilpasning* (som går på hvordan de ulike kontorene er rustet til å møte de forskjellige ytre betingelsene som arbeidsmarkedet preges av), og *interne ressurser* relatert til det arbeidet som utføres.

Kapittel 6 er viet en gjennomgang av noen tema knyttet til tiltaksbruk. Vi gjør her oppmerksom på at dette er relatert til de virkemidlene og den utformingen som gjaldt da vi gjorde våre kontorstudier, og at det på noen områder har skjedd endringer i instruksjoner og rutiner. Vi har beskrevet tiltakene nokså kortfattet. Unntaket er de forholdene som vedrører geografisk mobilitet og mobilitetsfremmende stønader og såkalt dagpengebasert tillegg. Begge er i forhold til økonomisk innsats nokså små ordninger, men som vi er blitt bedt spesielt å undersøke. I forhold til arbeidsmobilitet

har vi både tatt for oss arbeidet med brukerne, arbeidsgiverne og dessuten sett nærmere på hvordan de ulike arbeidskontorene har organisert dette arbeidet. Ett nærliggende tema er årsaker til manglende mobilitet, i tillegg Aetats arbeid med fjernformidling. Kapittel 6 tar også opp i hvilken grad arbeidet med å få arbeidskraften til å ta seg arbeid andre steder prioriteres av Aetat lokal, og om det i så fall er variasjoner rent geografisk. Kan det for eksempel være et dilemma mellom lokale interesser om å holde på den mest kompetente arbeidskraften og en nasjonal målsetting om at mobiliteten bør bli bedre? I hvilken grad jobber i det hele tatt Aetat lokalt utover sitt lokale arbeidsmarked? I kapitlet drøftes også omfanget av dagpengebasert tillegg, målgruppene og effekten av denne ordningen.

En mer inngående gjennomgang av Aetats organisering er viet oppmerksomhet i kapittel 7. Vi gir eksempler på ulike organisasjonsmodeller, men også de verktøyene etaten har til rådighet gjennom bruk av IKT. Andre sider ved arbeidsmetodikken som belyses er utarbeidelsen av handlingsplaner og praktiseringen av de såkalte tre-månedersinnkallingene. Helt til slutt i dette kapitlet drøftet vi bruken av mediaoppslag hos Aetat lokalt. Kapitlene 8-11 er basert på Aetats brukerundersøkelser for 2000 og 2001, og gir dermed god innsikt i hvordan brukerne både de langtids- og kortidssledige oppfatter tjenesten både i forhold til tilgang, relevans og individuelle behov.

Vedleggende dokumenterer design og forskningsmetode for de ulike delene, og inneholder i tillegg noen supplerende tabeller i forhold til brukerundersøkelsen. Helt bakerst i rapporten finnes en liste over den litteraturen vi har benyttet oss av i studien. Oppsummeringskapitlet har vil plassert helt i begynnelsen av rapporten.



# 1. LANGTIDSLEDIGHET - ET BRUKER OG ETATSPERSPEKTIV

## 1.1 Innledning

Formålet med denne rapporten er å undersøke det arbeidet som arbeidsmarkedsetaten (Aetat) gjør for å få langtidsledige tilbake i arbeid. En beskrivelse av hvordan Aetat følger opp langtidsledige vil således være hovedfokus i denne studien. I henhold til mandatet er vi spesielt blitt bedt om å undersøke:

- Bruken av mobilitetsfremmende stønader, og mer generelt hva som begrenser eller kan bidra til økt arbeidsmobilitet
- Bruken av ventestønnad og betingelsene og effektene av denne ordningen
- Oppfølging av langtidsledige herunder bruken av fjernformidling og Aetats forståelse av høvelig arbeid, samt anvendelse av avstengning av dagpenger

Rapporten har to ulike perspektiver: For det første omfatter det et kontorperspektiv hvor vi ser på situasjonen fra arbeidskontorenes side, og for det andre Aetat slik brukerne vurderer etaten.

For å belyse kontorperspektivet har vi foretatt intervjuer med 11 distriktsarbeidssjefer<sup>2</sup> og 23 ansatte fordelt på 12 kontorer<sup>3</sup> i større og mindre byer og distrikter rundt om i hele landet. Basis for utvalget er at disse kontorene skal representere ulik geografisk beliggenhet, størrelse og variasjoner på arbeidsmarkedet. For å belyse brukerperspektivet har vi tatt i bruk to brukerundersøkelser som Aetat har gjennomført de siste årene. For å få et sammenligningsgrunnlag vil langtidsledige i disse analysene bli sammenlignet med korttidsledige. Spørsmålene vi tar opp i disse analysene er: Hvordan kommer langtidsledige relativt sett ut i forhold til korttidsledige? Får denne gruppen flere eller færre tilbud? Er de dårligere eller bedre informert om etatens tjenester?

---

<sup>2</sup> Aetat bruker begrepene Aetat lokal og distriktsarbeidskontorer om hverandre.

<sup>3</sup> I de fleste tilfeller har vi foretatt intervju med en leder og to ansatte på de store kontorene, og intervju med en leder og en ansatt i de aller minste kontorene. En av distriktsarbeidssjefene måtte melde forfall på kort varsel den dagen vi besøkte kontoret.

Hvem er mest tilfreds med Aetat? I tillegg til å se på forskjeller mellom kort- og langtidsledige, undersøker vi også i disse analysene variasjoner langs andre dimensjoner som kjønn, utdanning, alder, yrke med mer.<sup>4</sup>

Vi vil videre i kapitlet redegjøre nærmere for den mer overordnede bakgrunnen for å gjøre en studie av Aetat. Dernest drøfter vi begrepet brukertilfredshet og Aetats overordnede rolle.

## 1.2 Problembakgrunn

Siden begynnelsen av 1980-tallet har myndighetene i de fleste vestlige land hatt fokus på effektivisering av offentlig sektor. For mange land har dette hatt sammenheng med en vanskelig økonomisk situasjon, noe som har ført til et sterkt press for å redusere offentlige utgifter. Offentlig sektor har blitt stilt overfor økte krav om *kostnadseffektivitet* (best mulig tjenester på billigst mulig måte) og *resultateffektivitet* (riktige resultater i forhold til fastsatte målsetninger). Et annet forhold som har gitt økt effektivitetspress i offentlig sektor, er etableringer av private firmaer og markedsløsninger innenfor områder som tradisjonelt har vært det offentliges ansvar. Slike supplerende eller alternative løsninger gjelder både innenfor helse-, utdannings- og sosialsektoren.

Dessuten har innbyggernes krav og forventninger til offentlig sektor trolig økt, noe som skyldes flere forhold som økt utdanningsnivå, bedret privatøkonomi, endringer i befolkningssammensetning og bosetting. Den sterke fokuseringen på enkeltsaker i mediene, og interesseorganisasjoner som søker å ivareta ulike brukerinteresser, og det selvforsterkende forventningspresset som utbyggingen av velferdsstaten skaper, er ytterligere forklaringer på at krav og forventninger har økt. Dessuten har nedbygging og omlegging av noen offentlige funksjoner gitt økt belastning på andre felt. I forhold til Aetat er det spesielt relevant å nevne utfordringene med å klare og håndtere brukere som burde ha vært fanget opp av psykiatrien. Det er slett ikke alle disse som vil mestre arbeidsmarkedet.

---

<sup>4</sup> Databasen var ikke av en slik karakter at var mulig å foreta kjøring som inkluderte den geografiske dimensjonen. Framtidige brukerundersøkelser bør ha en variabel som omfatter brukers bostedskommune.



Som et ledd i omleggingen av offentlig sektor har brukerorientering blitt en sentral politisk målsetning (se for eksempel Andreassen og Lunde, 2001, Rønning og Solheim, 1998).<sup>5</sup> *Brukermedvirkning* vil si at brukere av offentlige tjenester og de som berøres skal ha innflytelse på beslutningsprosessene og utforming av tjenestetilbudet. *Brukerorientering* vil si at enkeltindividene og deres rettigheter og behov skal vektlegges ved etablering, organisering og formidling av det offentlige tjenestetilbudet. Det legges stor vekt på at alle skal behandles på like vilkår og at alle like saker skal behandles likt (rettighetsaspektet). I tillegg forventes det at alle skal behandles individuelt og spesielt (brukeraspektet). Brukermedvirkning kan omfatte ulike nivå (Alm Andreassen, 2000). Det kan gjelde for individuelle hjelpebehov (rettigheter, valgmuligheter og deltagelse i daglige beslutningsprosesser etc.). Det kan også gjelde for brukergruppers medvirkning og innflytelse på sosialpolitikk på et mer overordnet regionalt eller nasjonalt nivå.

Det er flere argumenter som taler for brukermedvirkning (Slettebø og Seim, 2001). Demokratiargumenter går på at de som er avhengige av offentlige tjenester bør ha innflytelse på egne levekår. Brukermedvirkning blir i et slikt perspektiv et borgerideal hvor brukeren får status som et likeverdig, kompetent og meningsberettiget samfunnsmedlem (Alm Andreassen, 2000). Manglende brukermedvirkning kan innebære et legitimitetsproblem, særlig når dette er

---

<sup>5</sup> Brukerbegrepet er drøftet av flere (se for eksempel Bleiklie, Hoven, Jacobsen og Jensen, 1980, Rønning og Solheim 1998, Sandbæk, 2001). En innvending mot brukerbegrepet er at det kan gi et for idyllisk preg over virkeligheten, og at det er lite egnet i situasjoner hvor handlingsmulighetene er små. Som Bleiklie et al. (.13) sier, "Det virker lett malplassert å si at innsperrede på Reitegjerdet kun er "brukere." Klientbegrepet er opplagt mer egnet i situasjoner hvor den ene part er underlegen den andre i samhandlingen. Klientbegrepet blir imidlertid kritisert for at det skaper et bilde av individer som passive mottakere av ytelser, og at det er spesielle egenskaper ved mottakerne og mottakssituasjon som utgjør et problem. Brukerbegrepet er ikke like belastende og stigmatiserende som klientbegrepet, og det kan også gjøres mer generelt gjeldene ovenfor alle som nytter seg av eller rammes av offentlige tiltak. Et tredje begrep som blir brukt i faglitteraturen er aktørbegrepet. Dette begrepet understreker på samme måte som brukerbegrepet at mottakerne av velferdsytelsen ofte selv er i stand til å definere sine interesser og behov. Aktiviteten gjelder ikke bare for mottakssituasjonen men også mer generelt for individs totale livssituasjon.

fastlagt som prinsipp i lovverket. Det er også antatt at tiltak blir mer vellykkede ved brukermedvirkning. I forhold til Aetats virksomhet vil utarbeidingen av individuelle handlingsplaner være et eksempel (jf. kapittel 9).

Brukermedvirkning er dermed et argument knyttet til økonomi og effektivisering. En slik innretning innebærer at de som berøres av en beslutning eller er brukere av offentlige tjenester, skal ha innflytelse på utformingen av tjenestetilbudet og beslutningsprosessene. Brukemedvirkning innebærer ikke at brukerne blir gitt en beslutningsrett (brukerstyring), eller at brukernes behov skal være det eneste styrende prinsipp. Institusjonelle rammer, lovverket og faglige vurderinger er fortsatt viktig for utformingen av offentlige velferds- og tjenestetilbud. Brukerne skal ideelt sett få en oversikt over hva de kan forvente med hensyn til rettigheter og tjenester som kan tilbys innenfor de gitte rammene. Brukerorientering innebærer at forvaltningen skal være lydhør i forhold til brukernes behov og forutsetninger.

Rønning (2001) peker på at det er flere problematiske sider ved et brukerstyrt system gjennomført som modell. For det første peker han på at hjelpeapparatet har legitime kontrollfunksjoner, noe som innebærer kontroll av at midler blir brukt etter hensikt. For det andre peker han på at det i et slikt system vil kunne oppstå en konflikt i forhold til fordelingsprinsipper. Dette har sammenheng med at vi som enkeltindivider ofte handler individualistisk og egoistisk uten noe ansvar verken for fellesskapet, og for de som av ressursmessige grunner har problemer med å hevde egne interesser. Et annet forhold som Rønning nevner er kunde- og markedsanalogien. Ifølge han ønsker selgere å tiltrekke seg flest mulig kjøpere. Dette blir noe forskjellig for hva som gjelder for offentlige ytelser og tjenester, hvor det ideelle er at disse skal brukes av færrest mulig (en må unngå at alle blir trengende).

En stor utfordring for de som skal organisere og legge til rette tilbud og tiltak er at faktiske og potensielle brukere av offentlige tjenester er en svært sammensatt gruppe med ulike behov, forventninger, krav og virkelighetsoppfatninger. Brukernes behov er aldri entydige, og når midlene er begrenset, kan det fort oppstå interessekonflikter.

Den økte brukerorienteringen innenfor offentlig sektor kan eksemplifiseres ved at serviceerklæringer, og bruker- og tilfredshetsundersøkelser blir stadig mer vanlige. Likevel, som Rønning og Solheim (1998) påpeker, fører offentlige slagord som ”brukeren i sentrum” ikke automatisk til positive brukererfaringer. Ifølge dem viser forskningen at det fortsatt er en motsetning mellom offentlige uttrykte målsettinger og situasjonen slik som brukerne selv beskriver den. Som eksempel viser de til en studie av et trygdekontor, hvor de ansatte mente at servicen som ble ytt var god. Forskerne kom fram til at brukerne mente det motsatte, og dessuten skortet det på kommunikasjonen mellom partene (Rønning og Solheim, 1998).

Med henvisning til drøftingen i neste kapittel, påvirkes brukernes oppfatninger av kvaliteten på offentlige tjenester av forholdet mellom egne forventninger og realiteter. Det kan være at servicen som blir ytt er for dårlig, men det kan også være at forventningene ikke står i samsvar med realitetene eller målsettingen som brukerne har satt. Det at Aetat kommer langt ned på listen i Norsk Gallups årlige undersøkelse av kvaliteten på offentlige tjenester, har sammenheng med type tjeneste og hvem som spørres. I forhold til Aetat vil for eksempel avstengning av dagpenger kunne tolkes som at en har handlet korrekt etter forskriftene. (de begrepene som brukes jf. lovendringer i Folketrygdloven per 1.1. 1997 er forlenget ventetid i forbindelse med søknad om dagpenger og tidsbegrenset bortfall i forhold til en stønadsperiode). Vi bruker likevel avstengning av dagpenger som et samlebegrep når vi i teksten drøfter denne type sanksjoner.

Brukeren som rammes av at betalingene stopper, vil derimot vurdere dette som klart negativt og vurdere tjenesten som dårlig. Andre offentlige tjenester kommer langt bedre ut i denne type kvalitetsundersøkelser, og har også mye bedre forutsetninger for å klare akkurat det. Et eksempel er bibliotek, en tjeneste som det også er langt lettere for brukerne å vurdere kvaliteten på.

Informasjonsformidling overfor brukerne blir viktige faktorer for hvordan partene samhandler. Et viktig spørsmål blir om saksbehandler har satt seg inn i mottakerens situasjon, problemer og synspunkter? Er informasjonen målrettet og

dekker den det faktiske informasjonsbehovet? Skjer dette på en måte som er forståelig for målgruppene? Har brukerne informasjon om egne rettigheter og plikter, og har de selv vært aktive i informasjonssøkingen. Gjennomgangen av brukerundersøkelsen i kapitlene 8-11 drøfter disse forholdene nærmere.

### **1.3 Aetat**

Full sysselsetting er et overordnet mål i den økonomiske politikken. Arbeidslinjen er av norske myndigheter proklamert som hovedstrategi for å nå dette målet. Strategien ble lansert i St.meld. nr. 39 (1991-92) *Attføringsmeldingen*, og er senere gjentatt i St.meld. nr 35 (1994-95) *Velferdsmeldingen* og St.meld. nr. 50 (1998-99) *Utjamningsmeldingen*. Full sysselsetting betyr ikke det samme som arbeid for alle, i betydningen at alle som ønsker det skal ha en jobb. Full sysselsetting innebærer lav registrert arbeidsledighet i arbeidsstyrken (sysselsatte i yrkesaktiv alder og registrerte arbeidssøkere). De som mottar uførepensjon faller utenfor arbeidsstyrken. Det samme gjør også de som blir kategorisert som yrkeshemmede siden disse ikke er regnet som formidlingsklare. Denne nevnte gruppen er dermed heller ikke registrert som arbeidsledige og en del av arbeidsstyrken.

Aetat skal bistå arbeidssøkere med å få arbeid, bistå arbeidsgivere ved rekruttering og omstilling, samt forebygge og dempe skadevirkninger av arbeidsledighet. Med hjemmel i *Lov om tiltak for å fremme sysselsetting av 27. juni 1947 nr. 9* kan staten organisere arbeidsmarkedstiltak i det omfang som anses hensiktsmessig, og innenfor rammen av Stortingets bevilgning av midler. Arbeidsmarkedstiltakene skal forhindre at arbeidssøkere blir passive stønadsmottakere. Etaten er satt til å forvalte et bredt spekter av oppgaver, samtidig som den har blitt tillagt nye oppgaver. Etaten har også vært under sterkt endringspress i de senere årene. En betydelig utfordring er blant annet å finne en form på formidlingen som gjør den til et supplement og ikke konkurrerende i forhold til tilsvarende private tjenester.

Aetat har innført en policy om brukerorientering. I Aetats serviceerklæring heter det at. ”vi tilbyr individuell *service* tilpasset ditt behov.” Videre sies det at Aetat:

- Gir deg oversikt over ledige stillinger, både nasjonalt og internasjonalt
- Gir deg muligheter til aktiv jobbsøking i karrieresenteret hos din lokale Aetat, som er spesielt tilrettelagt for egenaktivitet med bistand etter behov
- Gir deg informasjon og veiledning om yrkes- og utdanningsmuligheter i forhold til arbeidsmarkedet
- Gir deg informasjon og veiledning om hvilke muligheter du har, dersom du av ulike grunner har begrensninger i valg av arbeid, og bistår deg med å lage en handlingsplan for hvordan du kan realisere målet om å skaffe deg jobb
- Gir deg informasjon og veiledning om våre økonomiske ytelser
- Svarer raskt på ditt krav om dagpenger, normalt innen 21 dager
- Svarer raskt på ditt krav om atføringsytelser, normalt innen 4 uker

Et nøkkelbegrep i forventningen til og kvaliteten på etatens tjenester er begrepet høvelig arbeid (jf. kapittel 4). Begrepet bør sees i sammenheng med hva som er samfunnsmessig fornuftig ressursbruk mht. hva slags arbeidskraft som settes til hvilke jobber. Dernest bør høvelig arbeid knyttes opp mot brukernes oppfatning av kvaliteten på tjenesten som er et samspill mellom hva han/hun mottar sett i sammenheng med hvordan vedkommende opplever prosessen som leder fram til et eventuelt tiltak. Sluttresultatet f.eks. ved at brukeren kommer i arbeid kan defineres som teknisk kvalitet. Den funksjonelle kvaliteten er derimot mer knyttet til hvordan brukeren opplever møtet og prosessen med Aetat. Dette vil igjen ha sammenheng med en rekke forhold som f.eks. etatens renommé eller suksessrate, dernest brukerens ressurser, preferanser og prioriteringer. I forhold til Aetat selv må møte med brukeren sees i sammenheng med lønnsomhetsbetraktninger, ressurstilgang og strategiske vurderinger. Forhold vedrørende likeverdighet eller likhet utgjør ytterligere kompliserende element i forhold til analysen av hvordan Aetat arbeider med de langtidsledige i ulike deler av landet. Uansett vil det være umulig å møte den enkeltes behov og ideelle krav til tjenesten i alle sammenhenger. I tillegg til en vurdering av hva som må omfattes som rimelige krav og rettigheter, blir dette et kostnadsspørsmål.

## **1.4 Rapportdisposisjon**

Den videre gangen i rapporten er kapittel 2 omfatter teorier knyttet til tilbud og etterspørsel av arbeidskraft på basis av en sosiologisk og geografisk gjennomgang. Kapittel 3 er en teorisk og empirisk gjennomgang av strukturelle trekk ved arbeidsmarkedet i Norge. Kapitlene 4-7 tar for seg Aetats arbeid med langtidsledighet og de langtidsledige. Formålet har ikke vært å dele ut karakterer i forhold til hvilke kontorer eller regiontyper som jobber best i forhold til de langtidsledige. Isteden har vi med basis i den innsamlede dokumentasjonen, drøftet erfaringer og utfordringer kontorene står overfor i arbeidet med langtidsledige. Hva fungerer greit, hva er problemene og hva kan gjøres bedre? I sammenheng med en slik gjennomgang inngår også geografisk kontekst som en betingelse. Det er et element som hittil ikke har vært spesielt framtrepende i den norske arbeidsmarkedsforskningen. Analysen og drøftingen med basis i brukerundersøkelsene er gjengitt i kapitlene 8 -11. Kapittel A helt i begynnelsen av rapporten utgjør oppsummeringen og konklusjonskapitlet i studien. Mer utfyllende detaljer som oppsummerer de ulike temaområdene med forslag til tiltak finnes i forhold til kontorstudien i avslutningen på kapitlene 4-7. Ulike metodiske detaljer er gjengitt i vedleggene 1-3, og bakerst er en litteraturliste.

## **2. TEORIER VEDRØRENDE TILBUD OG ETTERSPORSEL AV TJENESTER**

### **2.1 Innledning**

I dette kapittelet skal vi drøfte aktuelle teorier knyttet til tilbud og etterspørsel av tjenester, herunder også ulike prinsipper om fordeling av offentlige goder. Likhet i forhold til tilgjengelighet, og dimensjonering av tjenestene ut fra ulike behov drøftes både i et sosiologisk og geografisk perspektiv.

### **2.2 Markedet og administrative fordelingsystemer**

Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik (1977) drøfter forskjellen mellom markedet og administrative fordelingsystemer. De viser til at i et perfekt marked har alle aktører klart definerte preferanser, full informasjon, og muligheter til å velge mellom tilbud fra ulike ytere. I en slik tenkt situasjon vil markedsmekanismen sørge for at det vil være perfekt samsvar mellom brukernes behov, forventninger og inntekt på den ene side, og fordelingen av goder på den annen side. Fordelingen av goder i administrative fordelingsystemer er i kontrast til markedet og avhengig av to forhold: Ressursene som kreves for at potensielle brukerne skal lykkes i å etablere kontakt med forvaltningen, og utformingen av fordelings-systemet. Vi kan forklare dette nærmere. Den enkleste formen for et administrativt fordelingsystem er en kø som består av tre elementer:

- a) En terskel som må passeres for å bli anerkjent
- b) At det er flere som søker det aktuelle godet
- c) En skranke hvor transaksjonen mellom bruker og tjenesteyter foregår

Strukturen i køen vil være bestemt av tre sett av regler:

- a) Adgangsregler som definerer hvem som er berettiget til en gitt ytelse
- b) Prioriteringsregler som definerer hvordan køen av brukere skal avvikles
- c) Transaksjonsregler som definerer hvordan tildelingen av ytelser skal skje, og hvordan samhandlingen mellom yter og bruker skal foregå

Køen i sin enkleste form er preget av at adgangs- og transaksjonsreglene er enkle, utvetydige, og alminnelig kjente. Alle behandles likt ut fra de samme kriteriene. Det foreligger ingen rom for skjønnsutøvelser i tildelingen av goder, og det er ingen tredjepart involvert i transaksjonene. Gitt at en oppfyller de gitte kvalifiseringskravene, er videre suksess bestemt av hvilke prioriteringsregler som blir gjort gjeldende. Den enkleste prioriteringsreglen er: først inn, og først ut. Leveringstiden avhenger av systemets kapasitet i forhold til hvor mange som står i køen. Lokale variasjoner og forskjeller over tid vil nødvendigvis forekomme.

Ved enkle køer er det et klar samsvar mellom brukernes behov og forventninger og de ytelser som blir fordelt. Det er flere forhold som fører til at situasjonen ofte blir mer kompleks. Adgangs- og prioriteringsreglene kan være uklare, tvetydige, eller kompliserte. Komplekse køer kan også oppstå ved at det legges til grunn andre prioriteringsregler som for eksempel prinsipper om at ”sist inn er først ut” eller at servicen blir ytt i tilfeldig rekkefølge (lotteri). Andre forhold som kan føre til dannelse av komplekse køer kan være at det er etablert alternative eller supplerende innganger i form av tester som resulterer i prioritering eller eksklusjon. Det kan videre være at ytelsene blir gitt i form av pakker hvor en må akseptere alt eller intet av det som blir tilbudt, eller at tjenesteyter og/eller brukerne har ustabile eller fleksible roller og forventninger. Det kan i noen tilfeller være mellommenn som griper inn og påvirker transaksjonen mellom yter og mottaker. Endelig bør det nevnes at det kan oppstå gruppedannelser blant de som står i køen.

Den enkle køen ligger nært opp til det klassiske byråkratiet hvor det legges vekt på at alle skal behandles likt etter samme regler (Bleiklie et al., 1980).<sup>6</sup> Jo mer presist regelverket fanger inn brukernes problemer og vilkår, desto lettere vil det være å oppfylle rettsikkerhetsidealet om at alle skal sikres lik og rettferdig

---

<sup>6</sup> Rothstein (2002) skiller mellom seks ulike typer forvaltningsmodeller: 1) Den legale-byråkratiske modellen, 2) den profesjonelle modellen, 3) den korporative modellen, 4) den brukerorienterte modellen, 5) den politikerorienterte modellen, og 6) den lotteribaserte modellen. Her er det de to første modellene som diskuteres. Den fjerde modellen, og dels også den tredje modelltypen, inngår i diskusjonen av brukerorientering, mens den sjette modellen kan sees i sammenheng med diskusjonen av køteorien.



behandling. Kritikken mot å behandle alle likt etter det samme regelverket, er at det lett kan oppstå sosiale skjevheter fordi brukere sosialt sett eller ut fra andre egenskaper ikke stiller likt.<sup>7</sup> For eksempel ville det være helt urimelig og ressursløsende og sette alle arbeidsledige på samme type tiltak. En annen og nærliggende innvending har vært at kompleksiteten i reglene virker diskriminerende fordi det kreves ressurser å skaffe oversikt over egne rettigheter. En tredje innvending har vært at et detaljert regelverk bidrar til at brukernes problemer stykkes opp i småstykker som søkes løst isolert og hver for seg. Dermed blir det lett å miste helheten av syne.

Bleiklie et al. (1980) drøfter behandlingsidealet som et alternativ til rett-sikkerhetsidealet. Tanken er her at profesjonelt utdannede spesialister skal ivareta brukernes behov. En innvending mot behandlingsidealet har vært at profesjoner gjerne retter seg mot problemer som gir status innad i profesjonen, noe som ofte er de problemer som enklest kan løses. En annen innvending har vært at profesjonene har en tendens til å orientere seg om de sterkeste fordi denne gruppen er ofte de mest ”behandlingsmotiverte.” Profesjonene kritiseres også for å fokusere på delelementer, noe som kan innebære at helheten mistes av syne. Dessuten beskyldes profesjonene for byråkratisering. I vår gjennomgang av Aetats organisering ser vi ytterligere en dimensjon knyttet til dette, nemlig at fagbakgrunn vil kunne påvirke valg av arbeidsmetodikk og prioriteringer (jf. kapittel 5.6). I denne sammenheng bør vi spesielt fremheve de forskjellene vi har registrert hos kontorene når det gjelder vekt og innretning på formidlingsarbeidet.

### **2.3 Nærmere om likhetsbegrep**

En ting er hvem som skal ha hjelp, noe annet er om doseringen skal være lik for alle hjelpetrengende. Hernes (1974) skiller mellom to ulike dimensjoner i sin utlegning av spørsmålet om likhet. For det første er det en vurdering om personene har et likt eller ulikt utgangspunkt. Dernest blir det et spørsmål om behandlingen de får av en institusjon er lik eller ulik. Likhetsprinsippets ulike

---

<sup>7</sup> Rønning (2001) drøfter tre andre innvendinger mot velferdsbyråkratiet: at systemet er 1) tungrodd og ineffektivt, 2) sentralistisk og uoversiktlig, og 3) lite brukervennlig. Rønning sier for øvrig at kritikken mot byråkratiet som oftest mangler empirisk forankring.

fortolkninger slik den er utledet av Hernes, er gjengitt i tabell 2.1. Tabellen leses ved å begynne med utgangspunkt. Tar en for eksempel tilfellet hvor utgangspunktet hos brukerne er likt er det i prinsippet to ulike varianter av ressursinnsats, hvorav en variant tilstreber likhet for alle, mens den andre baseres på at det skal være forskjeller i behandlingen. Vi vil her forklare nærmere de ulike kombinasjonene av utgangspunkt og behandling.

*Tabell 2.1 Ulike dimensjoner i spørsmålet om likhet/likeverdighet*

		UTGANGSPUNKT	
		LIKT	ULIKT
BEHANDLING	LIK	Kompetanselikhet	Ressurslikhet
	ULIK	Formallikhet	Resultatlikhet

Formallikhet innebærer at alle har like juridiske rettigheter. Ankepunktet mot formallikheten går på to punkt. For det første vil en formell lik behandling ikke ta hensyn til at utgangspunktet ofte er ulikt. For det andre blir det stilt spørsmål ved dimensjonen som blir lagt til grunn i vurderingene. Hernes bruker her et eksempel fra utdanningssystemet. Dersom karakterer i større grad gjenspeiler foreldrenes bakgrunn enn elevenes evner, vil barn som evnemessig står likt bli ulikt behandlet.

Krikken mot formallikhet leder således over mot ressurslikhet: Det bør i utgangspunktet være elevenes utrustning og oppvekstvilkår som bør avgjøre den behandlingen de får. Der foreldrenes økonomi ikke strekker til, kommer det offentlige inn med gratis undervisning, lån og stipend slik at alle får lov til å prøve seg.

Hernes kobler likhetsbegrepet til begrepet om kompetanselikhet som innebærer at enhver skal få støtte likt eller proporsjonalt med kompetanse, evner og ytelser. Lik innsats gir lik støtte, større innsats gir større støtte. De beste får således mest. Hernes trekker fram tre innvendinger mot denne form for likhet. Den første innvendingen er at fordelingen blir omtrent som før ved at alle kun flyttes opp ett hakk. Hernes sier at lik behandling av ulike individer vedlikeholder ulikheten. For det andre sier han at ulikheten blir reproduisert mellom generasjoner. Lignende

påstander kjenner vi igjen fra den pågående fattigdoms-debatten i Norge hvor det hevdes at det å komme dårlig ut i forhold til arbeidsmarkedet og ende opp på trygd, har en tendens til å gå i arv. Den tredje innvendingen mot kompetanselikhet er at ingen kan kritisere systemet når alle har fått prøve seg. Dette leder oss over til den fjerde type likhet: Resultatlikhet innebærer at ulikhetene må kompenseres for å oppnå en jevn sluttfordeling. Hernes viser her til helsevesenet hvor målet er at alle skal nærme seg den samme grunnleggende helsestandarden. Ifølge Hernes er et viktig kjennetegn ved resultatlikheten, at ansvaret for dette er flyttet over til samfunnets institusjoner.

Noe som tilsier forskjellsbehandling i forhold til hjelp til å få arbeid, er at en del brukere har sammensatte problemer knyttet til helse, kompetanse, bakgrunn som oppvekst, sosialt miljø og alt dette i ulike kombinasjoner. Blant disse mest ressursvake vil en også kanskje finne mest negative holdninger til det å henvende seg til det offentlige for å få hjelp. Samtidig vil denne gruppen ha dårligst kunnskap om forvaltningen og egne rettigheter opp i dette. Noe av initiativet om bistand blir etatens ansvar. Tar vi for oss eksemplet Aetat så vil for eksempel det å prioritere de langtidsledige, være et forsøk på å oppnå resultatlikhet.

Et likeverdighetsprinsipp i utformingen av offentlige tjenester innebærer ikke nødvendigvis at disse tjenestene er identiske for at et likt kvalitetskrav skal oppfylles. Likeverdighetsprinsippet vil kunne innebære at etaten kan eller må handle forskjellig ut fra at: a) brukernes kjennetegn og behov er forskjellige, og at: b) de eksterne betingelsene varierer.

## **2.4 Bakkebyråkratiet**

I sin bok om bakkebyråkrater retter Lipsky (1980) oppmerksomheten mot offentlig ansatte som i sine yrker har som jobb å levere tjenester av ulike slag. Teorien omhandler offentlige ansatte innenfor velferdssektoren, men også andre grupper som politi, skolevesenet, rettsvesenet og andre offentlige ansatte. Felles for disse gruppene er at de er ansatt for å administrere offentlige ordninger, og at de i sine jobber møter brukerne ansikt-til-ansikt. Det som skiller bakkebyråkratiet fra andre typer byråkratier er ifølge Lipsky at utførelsen av arbeidsoppgavene innebærer et stort rom for skjønnsutøvelse som følge av at klientsamhandling

vanskelig lar seg styre via regler. Skjønnsutøvelsen i beslutnings- og samhandlingsprosesser gjelder ikke bare regler og lovstyrte oppgaver, men går også på mengde, type, kvalitet både når det gjelder leveranser av tjenester og kontrollutøvelse. Bakkebyråkratene må ta en del beslutninger basert på skjønn. Det har sammenheng med at disse beslutningene vedrører enkeltmennesker som befinner seg i situasjoner som er for kompliserte til at detaljene fullt ut kan fanges opp av regelverket. Skjønnsutøvelse innebærer samtidig større eller mindre grad av autonomi i forhold ledelsen og gjeldende politikk. Dette betyr imidlertid ikke at bakkebyråkratene handler uten påvirkning fra arbeidssituasjonen de befinner seg i. Lipsky beskriver tjenestemannens atferd som preget av tilpasninger i forhold til press både ovenfra og nedenfra. De er satt til å fordele knappe goder og skal kontrollere at ressursene blir brukt på rett måte. Samtidig møter de brukerne ansikt-til-ansikt og må stå til rette for den servicen de yter overfor dem.

Lipsky hevder at bakkebyråkratene ut fra utdanning og yrkesvalg ofte har et sterkt ønske om å hjelpe andre. Dermed blir personene de møter i sitt virke å oppfatte som enkeltindivider med særskilte behov. I praksis blir dette ofte vanskelig å få til. Som ”bakkebyråkater” skal de forholde seg til mange individer som hver for seg representerer komplekse enkeltsaker, hvor beslutninger må gjøres ut fra begrenset informasjon og mangel på tid. Daglig press og ulike forventninger løses ved å etablere formelle og uformelle rutiner hvor individene blir kategorisert i ulike grupper på en slik måte at samhandlingen med brukeren blir håndterbar. I møtet med brukerne må ”bakkebyråkratene” forsøke å etablere mål – middelsammenhenger der disse er vage, idealiserte, tvetydige eller fraværende. Innenfor begrensede ressursrammer må de dessuten forsøke å tilpasse seg de praktiske og faktiske realitetene og utnytte ressursene mest mulig rasjonelt. At det kan være et språk mellom politiske målsetninger og praksis når det gjelder hvordan service frembringes og fordeles blant brukerne, blir således forstått som et resultat av de grunnleggende forutsetninger for implementering av offentlig politikk som bakkebyråkratene befinner seg innenfor.

Lipsky er i sin bok opptatt av likheten mellom ulike typer ”bakkebyråkrater.” Bakkebyråkratiteorien er imidlertid ikke like relevant for alle offentlige etater. Sosialkontoret og trygdekontoret blir i den sammenheng ofte satt opp som to

ytterpunkter. Dette forklares med at mens saksbehandler ved sosialkontoret blir antatt å foreta beslutninger med et betydelig innslag av skjønn, er trygdeetaten langt mer regelstyrt. Dessuten er ståstedet rent forvaltningsmessig forskjellig, i og med at sosialkontoret er kommunalt mens trygdekontoret er statlig. Arbeidskontoret kommer i en slags mellomstilling sammenlignet med de to andre etatene, noe som har sammenheng med at Aetat skal vurdere rettigheter til statlige ytelser og samtidig vurdere om det er behov og grunnlag for å sette i verk kvalifiserende tiltak for å få personer i arbeid. Det ligger således både en rettighetsvurdering (dagpenger), og en skjønnsmessig vurdering (iverksetting av tiltak) til grunn for denne type beslutninger.

De ulike etatene er orientert mot ulike brukergrupper, og det preger nok arbeidsmåter og holdninger til brukerne. Trygdekontoret skal forholde seg til brukere som etter legers vurdering er definert som syke og arbeidsuføre. Sosialkontoret forholder seg til brukere som ofte har en kombinasjon av økonomiske og sosiale problemer, mens arbeidskontorene i prinsippet skal forholde seg til brukere som helt eller delvis er eller kan bli arbeidsføre. Et annet forhold som i liten grad blir problematisert hos Lipsky, men som er vektlagt i denne rapporten, er den kontekst som omgir bakkebyråkratene. I vårt tilfelle med Aetat lokal vedrører dette de eksterne betingelsene for å utføre virksomheten. Hvordan påvirkes for eksempel beslutningene av utviklingstrekkene i det øvrige samfunnsliv? Denne rapporten viser dessuten at det er geografisk betydelige forskjeller både når det gjelder ledighet og muligheter i arbeidsmarkedet. Som rapporten vil vise er det store variasjoner i hvordan kontorene er organisert og hvordan de forholder seg til brukerne og arbeidslivet for øvrig. Slike forhold tapes ofte av syne når en diskuterer generelle forskjeller mellom etater.

Bakkebyråkratene har ifølge Lipsky lite å tape ved ikke å tilfredsstille brukerne. Grunnen til dette er at brukerne befinner seg i en ufrivillig situasjon, og at det alltid vil finnes et stort potensiale av brukere som kan overta om noen er misfornøyde og unnlater å delta i de ordningene det legges opp til.

Hoven (1980a og b) skiller mellom to ulike forklaringsmodeller på underforbruk og ulikebehandling i tilgangen til offentlige ytelser:<sup>8</sup>

1. Underforbruk og ulikebehandling har sin årsak i egenskaper hos brukerne eller forvaltningen (organisasjonsstruktur, tjenesteytere)
2. Ulikebehandling skyldes egenskaper ved selve samhandlingen mellom forvaltningen og brukerne

Vi skal nedenfor diskutere disse to forklaringsmodellene under overskriften terskel-problematikk og fløteskumming.

### **2.5 Terskelproblematikk og fløteskumming**

Problemer som knytter seg til overgangen fra å være en potensiell bruker til brukerstatus blir av Bleiklie et al. (1977) omtalt som terskelproblematikken. Terskelteorien har sin bakgrunn i forskning som viser at fordelinger av offentlige tjenester og goder har en tendens til å være sosialt skjevfordelt på det viset at de som står svakest som regel kommer dårligst ut. Dette skjer til tross for en målsetting om at offentlige velferdsytelser skal bidra til økte likheter i samfunnet.<sup>9</sup> Dette blir omtalt som Matteus-effekten: *”For hver den som har, ham skal gis, og han skal ha overflod, men den som ikke har, fra ham skal det tas endog det han har.”*

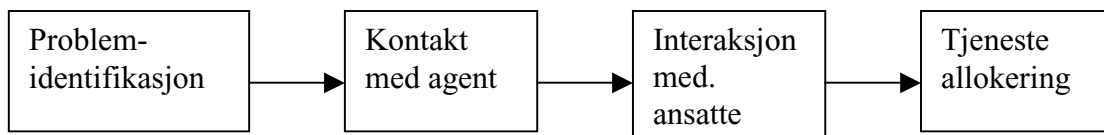
For å oppnå en brukerstatus kreves det: 1) at de som er potensielle brukerne selv må erkjenne at de har et behov som de trenger hjelp for å løse, 2) at de lykkes i å finne fram til hvem de kan få hjelp hos, og 3) at de lykkes å komme i kontakt med dem som kan yte hjelp. Utgangspunktet for terskelteorien er at overgangen fra potensiell bruker til bruker medfører mange hindrer og skranker som skal

---

<sup>8</sup> Hoven nevner også kort sosiologiske/antropologiske forklaringsmodeller som en egen modelltype.

<sup>9</sup> Hovedfokus i denne litteraturen har vært å forklare den sosiale skjevheten i fordelingen av offentlig goder. Problemet med at det også kan være overforbruk av offentlige ytelser er ikke behandlet. Dette temaet fikk utover på 1990 tallet en økt oppmerksomhet blant annet via den såkalte prinsipal-agenttilnærmingen (se Dahl og Hansen 1993 for en presentasjon og diskusjon av denne teorien).

passeres. For å lykkes kreves ressurser, kunnskaper og ferdigheter. Noen har mye kunnskaper om hvordan de skal gå frem i forhold til offentlige systemer, andre har mindre kunnskaper. Jo mer byråkratisk ”kompetanse” brukerne har i møtet med offentlige serviceorganisasjoner og deres ansatte, desto bedre vil de være i stand til å fremme sine egne saker og til å handle strategisk og beregnende. At brukerne selv må fremme sin egne saker sikrer effektivitet på vegne av organisasjonen i og med at noe av kostnadene bæres av brukerne. Faren i dette er at det kan føre til skjevheter i tjenesteallokeringen. Siden ulike individer og grupper har ulike forutsetninger, vil konsekvensene bli at de som har få ressurser (lav utdanning, inntekt, dårlig helse, som er svakt integrert i samfunnet etc.) lett vil bli diskriminert i allokeringsprosessene. Figur 2.1 viser service-søkeprosessen slik denne blir framstilt hos Bleiklie (1997).



*Figur 2.1 Servicesøkningsprosessen (etter Bleiklie 1997).*

Personer og grupper som grunnet bestemte forhold (utdanning, kunnskaper, fysisk/psykisk energi etc.) ikke overvinnet ”terskelproblemet” blir i litteraturen omtalt som ”ressurssvake.” Det er her to ulike perspektiver på problemet. Den ene perspektivet er at ressurssvakhhet dreier seg om egenskaper eller et latent trekk ved visse individer eller brukergrupper. Bleiklie et al. (1977) har et annet perspektiv som innebærer at ressurssvakhhet må sees i forhold til måten tiltak og tilbud er organisert og forvaltet på. Grupper som er ressurssvake i forhold til hjelpeapparatet på grunn av informasjonsmangel, vil ikke være ressurssvake dersom tilbudsapparatet organiseres slik at det tas hensyn til slike terskelproblemer. Det innebærer at det blir satt inn ressurser som sørger for adekvat og målrettet informasjon og rettleiding til de som har særskilt behov for dette. I forhold til den virkelighet Aetat møter i forhold til sine brukere, vil problemkomplekset være en kombinasjon av egenskapene hos individene og hvordan tiltakene er utformet og praktisert.

Terskelteorien forklarer den sosiale skjevheten i allokeringen av velferdytelser med at tilgangen til ytelse krever at en har tilstrekkelige ressurser til å passere skrankene og barrierene som finnes innenfor systemene som leverer. I en slik forklaringsmodell tillegges ikke bakkebyråkratene noen aktiv eller selvstendig rolle i allokeringsprosessene. I kontrast til dette hevder fløteskummingshypotesen at den sosiale skjevheten i allokeringen skyldes atferden til de som står for leveransen av velferdsytelsene. Mer bestemt blir det hevdet at det er en tendens til at det blir satset mest på de som har flest ressurser. Forskningen viser at yrkesutøvernes skjønnsutøvelse har en tendens til å favorisere de sterkeste brukerne, og at vanskelige og kompliserte saker lett blir nedprioritert fordi disse oppfattes som en trussel mot effektiviteten.<sup>10</sup> Grunnen til at en velger å skumme fløten, selv der hvor policy tilsier en skal vie spesiell oppmerksomhet overfor brukere som har dårlige ressurser eller dårlige utsikter for vellykket intervensjon, er at ressursene er begrensede samtidig som det er vanskelig å si noe bestemt om hvordan utsiktene til enkeltindivider vil være. ”Fløteskumming” skjer fordi det finnes incentiver eller belønninger for suksess, samtidig som det mangler forsikringer mot de risiko som en eventuelt tar hvis en satser på ressursvake brukere. Dette er forhold som har vært fremme i debatten om sideeffektene ved de såkalte bedriftstjenestene (jf. kapittel 5.5).

Fløteskumming kan oppfattes som en form for diskriminering, og en kan her skilles mellom to typer.<sup>11</sup> Den første formen går ut på at en bruker statistikk om grupper som grunnlag for vurdering av enkeltindivider. Denne type statistiske diskriminering har et rasjonelt element i seg dersom kriteriene er valide, og det samtidig er vanskelig vurdere den enkelte spesielt. Fordomsdiskriminering som er den andre formen for diskriminering, har ikke et slikt rasjonelt element i seg. Ved denne type diskriminering utvikler de som står for allokeringsprosessene mer eller mindre ubegrunnede preferanser for bestemte brukergrupper. En har gjerne større tro på at enkelte skal lykkes framfor andre på bakgrunn av faktorer som alder,

---

<sup>10</sup> For en oversikt over norsk og nordisk trygdeforskning på 1990-tallet vises det til Hansen (1999), og i denne sammenheng er det særlig kapittel 4 forfattet av Helgøy som er aktuelt.

<sup>11</sup> Rogstad (2002) gir en mer omfattende diskusjon temaet om diskriminering.



kjønn, utdanning, hudfarge, etnisk bakgrunn etc. Videre kan vi også reise spørsmål og årsakene til ”diskriminering.” For eksempel kan et system som legger opp til å premiere organisasjonen etter hvor mange en klarer å få ut i arbeid, medføre fokus på de personene som det er lettest å formidle (”cherry picking”). Dette er for øvrig et tema vi drøfter nærmere i avsnittet som omhandler bedriftstjenestene i kapittel 5.3.1).

Diskusjonen ovenfor har lagt til grunn at velferdsytelser vil være et gode som individene ønsker å oppnå. Dette innebærer imidlertid ikke at det også kan være kostnader forbundet med å motta offentlige ytelser. Kostnadene dreier seg om de økonomiske forholdene som for eksempel reisekostnader og alternative kostnader i forhold til fritid. Det kan dessuten være sosiale kostnader i form av ”stigmatisering.”

## **2.6 Paradigmet vedrørende disskonfirmasjon av forventinger**

Spørsmålet om brukertilfredshet har tradisjonelt ikke vært sentralt innenfor forskningen som handler om fordelingsmessige virkninger av forvaltningens beslutninger og disposisjoner. Teoriene handler primært om institusjonelle og strukturelle betingelser som påvirker fordelingen av offentlige goder og tjenester. De sier lite eller ingen ting om generell brukertilfredshet eller om brukernes oppfatninger av kvaliteten på tjenestene de mottar. Denne type spørsmål har blitt mer grundig behandlet innenfor markedsføringsforskningen hvor en har vært opptatt av kundertilfredshet. Selv om denne forskningen tradisjonelt har dreid seg om kjøp av produkter på et marked, har innsikten fra denne forskningen også blitt vurdert som aktuell for å studere tilfredshet med tjenester mer generelt, inkludert tjenester som blir ytt av offentlige monopoler (jf. Andreassen og Lunde, 2001).<sup>12</sup> Hovedhypotesen er at brukertilfredshet er et kombinert resultat av: (1) forventninger brukerne har til tjenestene og (2) kvaliteten på de tjenester som blir levert.

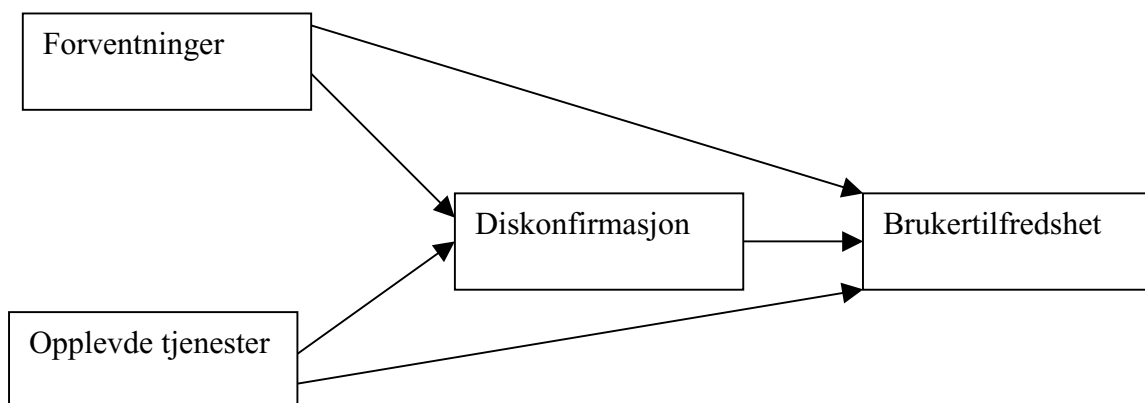
---

<sup>12</sup> Som drøftet i avsnitt 1.2 har det i de siste årene vært økt oppmerksomhet omkring brukertilfredshet blant brukerne av offentlige tjenester, noe som nok også forklarer at markedsføringslitteraturen også har blitt sett på som å ha økt relevans for offentlig produksjon.

En omfattende diskusjon av begrepet tilfredshet ("satisfaction") er gitt av Oliver (1988, jf. også Andreassen og Lunde 2001: 208). Oliver sier at:

*"Satisfaction is the user's fulfillment response. It is a judgement that a product or service feature, or the product or service itself, provided (or is providing) a pleasurable level of consumption-related fulfillment, including levels of under – or overfulfillment".*

Oliver hevder således at brukertilfredshet som psykologisk fenomen bør betraktes som en holdning som består både av et kognitivt og et emosjonelt element. Det kognitive elementet dreier seg om ens forventninger er tilfredsstilt eller ikke, mens det emosjonelle elementet dreier seg om en har en følelse av at en har fått tilført noe av verdi. Modellen til Oliver - det såkalte "diskonfirmasjon-av-forventninger" paradigmet - er gjengitt i figur 2.2.



Figur 2.2 Diskonfirmasjon av forventninger (etter Oliver 1997).

Metodiske spørsmål er viet mye oppmerksomhet i denne litteraturen. Et problem som er blitt viet mye oppmerksomhet er at begrepene er som inngår i teorien er latente og dermed vanskelige å måle. Når vi skal måle kundetilfredshet vil det være lettest å tappe den kognitive oppfatningen, noe som betyr at resultatene lett kan bli for rasjonelt preget. I slike målinger opererer man ofte med flere nivåer, fra spørsmål om enkelte transaksjoner (hvor fornøyd var du med måten du ble tatt i mot på i resepsjonen), til spørsmål som går på mer helhetlige områder (for eksempel måten etaten behandler brukerne), og videre til spørsmål som går på

totaloppfatninger, herunder renommé og omdømme. Når det gjelder spørsmål som går på helhetlige områder, kan man enten stille direkte spørsmål om oppfatningen av slike helhetlige områder, eller generere slike spørsmål ved å slå sammen enkelttransaksjonsspørsmål.

Teorien sier ikke noe om hvilke faktorer som påvirker forventninger og opplevelser av tjenester, men den kan likevel brukes til å utlede hypoteser. Gitt at langtidsledige får en bedre oppfølging enn korttidsledige, skulle dette isolert sett tilsa at langtidsledige vil være mer tilfredse med etaten enn korttidsledige. En annen grunn til at langtidsledige kan være mer tilfredse med etaten enn korttidsledige, kan være at korttidsledige stiller større krav og har større forventninger enn langtidsledige. Dersom korttidsledige i større grad enn langtidsledige forventer noe mer enn å stå i kø, vil alternativkostnadene for dem være høyere og brukertilfredsheten reduseres (jf. begrepet om ”krevende kunder”). Det som derimot kan tale for at det blir de langtidsledige som er de mest misfornøyde er at forventningene om at etaten skal hjelpe dem til jobb, ikke blir oppfylt.

Det er ellers opplagt at arbeidsledige befinner seg i ulike livssituasjoner som vil påvirke deres forventninger og opplevelser: Noen har blitt arbeidsledige nylig, andre har vært ledige i lang tid. Noen er i starten av sin yrkeskarriere, andre nærmer seg slutten. Noen har familie, andre ikke. Noen har stort arbeidspress i forhold til husholdsoppgaver, andre har større press som familieforsørger. Noen har liten eller ingen erfaringer med hjelpeapparatet, andre har mye positiv/negativ erfaringer på dette området. Noen har høy utdanning og mye byråkratisk kompetanse om hvilke rettigheter og plikter de har i forhold til etaten, andre har liten eller ingen kunnskaper om slike forhold. Noen opplever det å ta kontakt med etaten som sosialt problematisk, andre har ikke problemer med dette. Noen har en negativ innstilling til å søke offentlig hjelp, andre har det ikke. Dessuten varierer erfaringene i forhold til samhandling trolig mye. Noen brukere har opplevd lang ventetid, mangel på informasjon, lite serviceinnstilling, tungvinte rutiner, mens andre har helt andre erfaringer. Det er således rimelig å anta at erfaringer og brukertilfredsheten vil variere i forhold til andre forhold slike som forventninger, motivasjon, kompetanse, arbeidserfaringer og sosioøkonomiske kjennetegn (alder,

kjønn, familieforhold etc.) knyttet til de arbeidssøkende. Langs flere av disse dimensjonene kan en dessuten tenke seg temporale og geografiske variasjoner.

## **2.7 Brukertilfredshet og tjenesteyting i offentlig og privat sektor**

Som en forlengelse av drøftingen i det foregående og også i kapittel 1.2 kan vi påpeke at brukertilfredshet spiller en ulik rolle i privat- og offentlig sektor. For bedrifter er situasjonen enkel: kundenes opplevelse av nytte vil påvirke om de fortsetter å være kunder. Ved offentlig tjenesteleveranse, og da særlig ved en monopolsituasjon, vil misnøye ikke ha slike tydelige adferdsmessige konsekvenser. Som drøftet i kapittel 1 må målsettingen om brukertilfredshet i offentlig sektor avveies mot andre målsettinger: Ytelser som for eksempel dagpenger stiller krav til brukerne som kan medføre misnøye. Saksbehandlere må også ta hensyn til andre forhold som kostnadene ved å sette i verk tiltak, og det kan oppstå misnøye fordi saksbehandlerne ikke er enige med brukerne om hvilke midler og tiltak som bør brukes. Saksbehandlerne skal her ikke bare ta hensyn til den antatte effekten av et enkelt tiltak, de må også ta hensyn til fordelingsvirkninger. Det kan lett oppstå konflikter mellom hvilke grupper som skal prioriteres. Skal en satse på de som har størst muligheter til å komme seg på jobb på egenhånd, eller skal ressursene settes mer målrettet inn på de som har minst sjanser til å klare dette selv? Utarbeiding av handlingsplaner og iverksetting av kvalifiseringstiltak kan for eksempel komme i konflikt med målsettingen om å oppmuntre lønnsarbeid og motvirke tendenser til avhengighet. Kan det av og til oppstå interessekonflikter mellom Aetat som leverandør av formidlingstjenester overfor næringslivet og Aetats rolle om spesielt å ta tak i gruppen langtidsledige? Arbeidsgiverne vil jo ha de beste, mens Aetat skal spesielt hjelpe de svakeste. Og blir det mulig å hjelpe de svakeste, hvis næringslivet først og fremst henvender seg til private formidlere når de trenger folk? Det vi her tar opp er selve kjernen i de problemstillingene som nå melder seg i forhold til hva som skal være det offentliges rolle i formidling av arbeidskraft, og hva som eventuelt bør overlates til private formidlere.

Det er ellers flere viktige forskjeller mellom tjenesteyting som skjer via markedet og tjenesteyting i offentlig regi. Mens tjenesteyting i markedet blir regulert av prismekanismen, er offentlige tjenester, dels universelle rettigheter som er nedfelt

i lover og regler og dels tiltak og tjenester hvor omfanget er regulert av budsjetter og politiske beslutninger. Leveranser av private tjenester forutsetter betalings- evne og vilje, mens offentlige tjenester vanligvis ytes vederlagsfritt eller sterkt subsidiert. I stedet for markedets størrelse som en korrigerende mekanisme i forhold til volum og kvalitet på tjenesten, er det offentlige tildelt begrensede ressurser. Det vil også være et større eller mindre innslag av skjønn som avgjør hvordan ressursene skal anvendes og fordeles. Dette ser vi i forhold til Aetat. Mens målsettingen om å sikre inntekt er lovfestet og vil bli ytt til alle som oppfyller kriteriene, innebærer målsettingene om å komme i ordinært arbeid, en mer uklar mål-middelsammenheng.

Som Andreassen og Lunde (2001) påpeker, er det både teoretisk og empirisk uklart hvorvidt det stilles større eller mindre forventninger til offentlige enn private tjenester. På den ene siden kan det tenkes at forventningene vil være større ved offentlige enn private tjenester siden disse førstnevnte gjerne blir oppfattet som individuelle rettigheter. På den annen side kan det tenkes at forventninger til private tjenester, og da særlig tjenestens kvalitet, vil være større for private enn offentlige tjenester siden en selv må betale for tjenestene.

En forlengelse av diskusjonen ovenfor, er at det er flere viktige forskjeller mellom ”brukere” og ”kunder.” Brukerne er personer som befinner seg i en mottakersituasjon av spesielle tjenester eller ytelser, og som gjerne befinner seg i en sårbar posisjon som gjør det vanskelig å fremme krav, oppnå rettigheter og få et best mulig tilbud. Det dreier seg således ikke om en samhandling mellom to likeverdige partner. Snarere er det et forhold der den ene parten har kontroll over tiltak og tilbud som den andre er avhengig av. Brukerne befinner seg ofte i en ufrivillig situasjon ved at de ikke kan få samme tjenesten levert andre steder. Det er fordi det er etablert et offentlig monopol eller fordi brukerne ikke har tilstrekkelig med penger til å få levert samme tjeneste via markedet. Brukerne har opplagt ikke samme autonomi som kunder i et marked, og som brukere har de begrensede muligheter til å definere egne interesser. Kunder kan velge å skifte leverandør dersom de er misfornøyde, mens brukerne kan risikere å miste ytelser og goder dersom de ikke oppfyller de forpliktelsene som leverandøren stiller. Den individuelle avmaktssituasjonen blir forsterket av at brukerne av offentlige

tjenester ofte er ressursvake og tradisjonelt dårlig organiserte. Dermed har de hatt begrensede muligheter til å få gjennomslag for sine synspunkter i forhold til politiske myndigheter og sterke profesjonsinteresser.

Bildet som avtegner seg blir noe annerledes dersom en setter brukerbegrepet opp mot klientbegrepet. Brukerbegrepet tilsier at brukerne skal bli møtt som en likeverdig part i en samhandlingssituasjon. Klientbegrepet tilsier i kontrast at relasjonene mellom klient og ”portvakten” mer vil ha karakter av formynderi, paternalisme, kontroll og nedverdiggende behandling. Selv om en ikke kan se bort fra at enkelte grupper vil ha slike opplevelser, vil nok slike beskrivelser tross alt være mer relevant i forhold til tidligere tiders fattigomsorg enn det som møter dagens arbeidssøker.

Vi har hittil tatt opp de forholdene ved samhandling som har sammenheng med holdninger, kunnskap og ressurser knyttet til etaten og de aktørene dette vedrører. At forholdene også varierer ganske mye som følge av variasjoner i eksterne forhold, er også tellende. Forholdene på arbeidsmarkedet er stadig skiftende over tid, samtidig varierer forholdene fra sted til sted. Det sistnevnte bringer oss over på forholdene knyttet til den geografiske dimensjonen.

## **2.8 Den geografiske dimensjonen**

Analyser viser at arbeidsmarkedet er forskjellig i ulike deler av landet, noe som både varierer med geografisk plassering i forhold til andre steder, og stedegne kvaliteter (Båtevik, 1996, Hansen og Selstad, 1999). Følgelig vil forskjellene i arbeidsmarkedsbetingelsene i for eksempel en større by sammenlignet med et mindre sted, påvirke tilbud og etterspørselen av arbeidskraft. Dernest vil beliggenheten og egenskaper ved stedet ha innvirkning i forhold til hva de respektive arbeidskontorene har av utfordringer og arbeid med de ledige. Har stedet et relativt bredt sammensatt arbeidsmarked eller er næringsstrukturen relativt spesialisert, og hva med tilgangen på ledige jobber? Er for eksempel stedet et relativt isolert lokalsamfunn eller er det forholdsvis greit å pendle til et sted hvor arbeidsmarkedet er bedre? For brukerne vil størrelsen på stedet ofte ha betydning for hvor synlig deres situasjon er. Det er velkjent at det er mye lettere ”å stikke seg bort” i en storby sammenlignet med et lite lokalsamfunn.

Den geografiske dimensjonen vil i denne rapporten være et viktig element i studien av langtidsledighet og hvordan Aetat jobber i forhold til denne gruppen. Arbeidet er påvirket av kontor og etatsinterne betingelser som kapasitet og kompetanse så vel som ytre forhold som for eksempel næringsstruktur og generell ledighetsnivå. Det sistnevnte vil variere mht. til geografisk nivå. For eksempel vil myndighetenes forordninger og politikk på arbeidsmarkedsområdet i mange sammenhenger være nokså generell. Det gjelder for eksempel tiltak overfor ungdom, kvinner, innvandrere eller brukere med nedsatt førlighet. Andre tiltak som for eksempel arbeidsgiveravgiften eller betingelsene for å etablere en bedrift basert på hva som finnes av infrastruktur variere geografisk. Dernest vil ytre betingelser variere i forhold til hvor en befinner seg, og hva som finnes i det umiddelbare omland. For eksempel vil lokal høy ledighet kunne innebære et mer vedvarende problem for et lokalsamfunn langt fra større steder med rikere arbeidsmuligheter, enn hva som vil være situasjonen for steder som ligger i urbane områders omland. Kontekstuelle egenskaper knyttet til geografiske egenskaper vedrører strukturelle karakteristiske kjennetegn ved stedet (absolutt beliggenhet), men også hva slags omland dette stedet er omgitt av (relativ beliggenhet). En skjematisk oversikt hvor disse to dimensjonene også sees i sammenheng med om beliggenheten er i sentrale strøk (sentrum) eller distriktene (periferi) er gjengitt i tabell 2.2.

Interne ressurser ved kontorene og hva som finnes av jobber lokalt og ellers, vil påvirke hvordan arbeidskontorene håndterer arbeidet med de langtidsledige. En hypotese er at det finnes betydelige forskjeller mellom de ulike arbeidskontorene, både med hensyn til bruken av de formelle virkemidlene (omfang, tidspunktet for når i ledighetsforløpet den enkelte ledige blir tilbudt stønadene mv.) og med graden av personlig oppfølging av den enkelte (antall innkallinger, samtalenes karakter, planmessigheten i søkearbeidet mv). I forhold til vår gjennomgang blir det dessuten viktig å påpeke de forhold som kan relateres til egenskaper ved regionen. Frambringelse av slik kunnskap vil således kunne ha policy-implikasjoner for om det bør gjøres grep som sikrer en mer likeverdig landsdekking av tjenestene. Med utgangspunkt i drøftingen av formallikhet versus resultatlikhet, vil det kanskje noen ganger være et behov for å dimensjonere etatens tiltaksbruk ut fra regionale forskjeller, (jf. diskusjonen om formallikhet

versus resultatlikhet i kapittel 2.3). De betraktningene vi gjør i forhold til geografi går på sentrum-periferidimensjonen omtalt som henholdsvis storbyer, mindre byer og distrikter. Hensynet til å bevare anonymiteten til det enkelte kontor tillater ikke at vi beskriver geografien i mer detalj i den empiriske delen senere i rapporten.

*Tabell 2.2. Arbeidsmarkedets geografiske kontekst*

<b>BELIGGENHET</b>	<b>SENTRUM</b>	<b>PERIFERI</b>
Egenskaper i absolutt beliggenhet (stedets kvaliteter)	Heterogent arbeidsmarked	Et lite arbeidsmarked målt i størrelse og sammensetning
Relativ beliggenhet (egenskaper ved omgivelsene rundt stedet).	Et stort omland	Alternativt arbeidsmarked er utenfor rimelig rekkevidde for dagpendling



### **3. GENERELLE TREKK VED DET MODERNE ARBEIDSMARKEDET**

#### **3.1 Innledning**

Dette kapitlet inneholder en kortfattet teoretisk og empirisk gjennomgang av viktige forhold ved arbeidsmarkedet. Innledningsvis begynner vi med en generell beskrivelse av spesifikke trekk ved det moderne arbeidsmarkedet. Deretter har vi en gjennomgang av hva som kjennetegner dekningen i arbeidsmarkedet både i forhold til behovet for arbeidskraft og behovet for arbeid. Vi drøfter også arbeidsmarkedet i en geografisk kontekst.

#### **3.2 Kunnskapsbehov og fleksibilitet**

Kunnskapskapital synes å bety stadig mer i en økonomi preget av kompleksitet og betydelig konkurranse. En dreining vekk fra næringer som jordbruk og arbeidsintensiv industriproduksjon til mer handel og tjenester er en årsak til dette. Dessuten øker kunnskapsbehovet i ulike ledd i verdikjeden uavhengig av næring. Noe av arbeidskraften som rekrutteres vil være nyutdannet, andre har i tillegg kompetanse basert på tidligere jobberfaring. Opplæring ved tiltredelse og senere oppdatering gjennom kursing og lignende i løpet av yrkeskarrieren er også vanlig. Besittelse og oppdatering av kunnskap blir i det hele tatt stadig viktigere inngangskriterier i forhold til det å få arbeid.

Et annet viktig kjennetegn ved det moderne samfunnet og knyttet til den måten bedrifter organiserer sin virksomhet på, er fleksibilitet. Fleksibilitetsfenomenet i arbeidslivet omfatter ulike dimensjoner. En dimensjon vedrører tilsetningsformer dvs. den kontrakten som inngås mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Noen er engasjert på basis av tidsbegrensede kontrakter, de kan være selvstendig næringsdrivende og engasjert på prosjektbasis. Alternativt kan det dreie seg om ansettelse gjennom såkalte ordinære arbeidsvilkår som ofte ikke har nærmere angitt tidsavgrensning (Nesheim, 2002). Videre kan grad av formalisering av de avtaler som eksisterer mellom arbeidstaker og arbeidsgiver variere. Fleksibilitet i forhold til arbeidslivet kan dessuten vedrøre tidspunktene for når man jobber. Arbeidet kan for eksempel være resultatorientert slik at dette blir mer overordnet enn tidspunkt for oppmøte og den tiden som tilbringes på selve arbeidsplassen.

Slike ordninger tilsier gjerne fleksitid og timelisteføring. Samtidig kan fleksibilitet innebære en viss frihet i forhold til hvor mye en skal jobbe, eller i hvilken grad arbeidet er organisert utenom det som regnes som ordinær arbeidstid (8-16). For noen vil fleksibilitet innebære at de må være tilgjengelig eller jobbe på kveldstid, helger, høytider eller sesongtopper. Endelig vil fleksibiliteten innebære ulike organisatoriske løsninger som arbeid hjemmefra, arbeid på reise og pendling mellom arbeidsplasser. Innenfor en arbeidsplass kan det også variere om en har faste oppgaver, fast kontorplass m.m. I bedriften vil fleksibilitet i forhold til bruken av arbeidskraft kunne omfatte reguleringer av antall ansatte i henhold til kapasitetsbehov (numerisk fleksibilitet) organisering som for eksempel introduksjon av jobb rotasjonsprogram, teambasert ledelse eller prosjektorganisering (funksjonell fleksibilitet). Endelig kan fleksibilitet dreie seg om tilfeller hvor produksjonen eller andre arbeidsoppgaver settes ut til andre, det som i organisasjonslitteraturen omtales som eksterialisering eller outsourcing (Atkinson, 1984).

Betydelig variasjonsbredde i måten å organisere arbeid på, vil noen ganger gi virksomhetene såpass frie rammer at de kan sysselsette folk som tradisjonelt ikke kunne vært i arbeid på grunn av andre forpliktelser, kapasitetsbegrensninger eller som ikke kan yte fullt av helsemessige årsaker. Fleksible arbeidsordninger kan sett i forhold til arbeidstakerne lettere innebære at en jobb kan kombineres med omsorgsoppgaver eller utdanning. For noen arbeidstakere blir fleksibilitet imidlertid et problem. Blant annet blir det vanskelig å innordne seg på en hensiktsmessig måte fordi slike ordninger lettere visker ut skillet mellom arbeid og fritid. For noen blir dermed konsekvensene økt stress og symptomer som "utbrenthet." Mindre forutsigbarhet i forhold til mengden arbeid kan også være et problem i forhold til hvordan en skal organisere sine øvrige forpliktelser. Blant annet kreves rimelig sikkerhet i et arbeidsforhold ofte som betingelse for å få låne kapital i en bank. Problemene med å innordne seg på arbeidsmarkedet kan dessuten bli vanskeligere for arbeidskraft som har mindre selvdisiplin.

### 3.3 Utenlandsk arbeidskraft

Generelt viser arbeidsmarkedsstatistikken høyere arbeidsledighet og lavere yrkesdeltagelse blant arbeidskraften av utenlandsk opprinnelse. Forklaringene på dette er svært forskjellige og ofte sammensatte. Blant annet skyldes dette bakgrunnsfaktorer som har sammenheng med holdninger hos arbeidsgivere basert på opprinnelsesland, kjønn, alder og hudfarge osv. Dette utgjør faktorer som den enkelte arbeidssøker ikke har muligheter til å påvirke. Andre faktorer er individuelt påvirkbare som utdanning, yrkesbakgrunn, språkkunnskaper, sosial kompetanse og egne holdninger, mens en tredje gruppe faktorer mer har å gjøre med holdninger og innsatser i mottagerlandet knyttet til integrering og assimilering. Til denne siste kategorien hører blant annet oppholdstid og avklaring av status for de av innvandrerne som er flyktninger. Dessuten omfatter det språkopplæring og tilgang på informasjon om hva som finnes av muligheter knyttet til livsopphold og arbeid. Dette vil dels være individuelt påvirkbare faktorer, dels avhenge av samfunnets prioriteringer. Holdninger i form av diskriminering i samfunnet eller hos den utenlandske arbeidskraften manglende vilje til integrasjon er forhold som kan samvirke og bidra til å redusere mulighetene til å lykkes i arbeidsmarkedet. Ifølge en svensk studie (Sidebäck, et al., 2000) innebærer denne type mekanismer at utenlandsk arbeidskraft med likeverdig kompetanse har en høyere ledighet enn tilsvarende svensker. Ifølge denne undersøkelsen gav heller ikke utdanning fra Sverige nevneverdig bedre uttelling sammenlignet med utdanning fra utlandet. Bakgrunn og språkkunnskaper blir i den svenske studien nevnt som et nøkkelkriterium. Erfaringene i Norge er tilsvarende, ved at utenlandsk etternavn kan være diskvalifiserende i forhold til arbeidsmarkedet. Blant annet viste en studie om rekruttering av innvandrere med høyere utdanning, at denne gruppen hadde problemer med å få særlig uttelling for sin utdanning. Disse utlendingene blir taperne og samfunnet går samtidig glipp av betydelige kompetanseressurser (Kvitastein, 1996). Det at enkelte har vist diskvalifiserende atferd, har dessuten bidratt til stigmatisering av personer med utenlandsk opprinnelse.

Situasjonen er likevel ikke den samme alle steder. Den informasjonen vi har fått fra våre informanter tyder nemlig på at det er betydelige variasjoner mht. hvordan arbeidskraften av utenlandsk opprinnelse klarer seg i arbeidsmarkedet. Det er

likevel ikke noe klart mønster i dette som for eksempel kan relateres til sentrum/periferidimensjonen. Snarere har dette sammenheng med behovet for arbeidskraft lokalt, og dessuten de erfaringene arbeidsgiverne har fått gjennom denne type engasjement. En del inntrykk blir dessuten "farvet" av mediaoppslag både i positiv og negativ retning (jf. kapittel 7.6). Det er som drøftingen allerede har vist, en rekke dimensjoner knyttet til dette. Vi har på bakgrunn av informasjon fra intervjuene, avgrenset oss til å drøfte nærmere det som vedrører kompetanse, spesifikt det som er knyttet til språk

### **3.4 Språkkompetanse**

Betydningen av språkkompetanse er svært viktig i alle former for jobber, selv i forhold til arbeidsoppgaver med nokså rutinepreget arbeid. En distriktsarbeidssjef trakk fram et eksempel fra rengjøringsbransjen:

*"Jeg hadde egentlig inntrykk av at det å være renholder, det er å vaske gulv. Jeg kommer ned dit og finner ut at det er en hypermoderne bedrift med veldig strenge krav til sikkerhet. De har veldig mange farlige produkter. Håndtering av kjemikalier av ulike slag kommer både vanlige reinholdere og de som jobber med teknisk reingjøring borti. De blir likeledes spesialister på brann og oversvømmelse. Dessuten jobber denne yrkesgruppen ofte i team. En person som ikke kan lese norsk, kan kommunisere og skjønne beskjeder som blir gitt kan ikke jobbe der. Den argumentasjonen har jeg forståelse for."*

I det hele tatt er det flere av saksbehandlerne som påpeker manglende språkkunnskap som et betydelig problem hos deler av den utenlandske arbeidskraften. Dette med språkproblemer kompliserer arbeidet på arbeidskontoret, og begrenser følgelig i betydelig grad mulighetene ute i arbeidslivet. Det er heller ikke alle som har tilstrekkelig med norskkunnskaper til å komme med på AMO-kursene. Er det tvil om kvalifikasjonene blir brukerne gjerne i forkant testet for å se om de språklig sett er skikket.

Ansvar for språkopplæring ligger hos kommunale instanser. Enkelte saksbehandlere har overfor oss påpekt at selve norskopplæringen blir for dårlig.

Det har blant annet sammenheng med at kursdeltagerne stiller med svært ulik språkbakgrunn. I mange tilfeller er ikke kursene spesielt på mindre steder, godt nok tilpasset akkurat det. Noen har mangelfull utdanning fra utlandet, og av og til kan de være analfabeter. Andre igjen kan ha høyere utdanningsbakgrunn. Veldig store variasjoner i forhold til lese og skriveferdighet bidrar til å senke nivået på hele språkkurset. En distriktsarbeidssjef etterlyste bedre muligheter til å splitte opp kurs tilpasset ulike typer behov. En slik løsning kan imidlertid være nokså vanskelig å få til på mindre steder. Løsningen kan være samkjørte kurs som dekker et større geografisk område, men det krever mer økonomiske midler, blant annet for å dekke reisekostnader og eventuelt opphold for kursdeltakere som bor langt unna. Igjen er dette eksempler på forhold som påvirker Aetats arbeid, men som er utenfor etatens egen kontroll.

### **3.5 Geografiske arbeidsmarkeder**

En ytterligere utfordring for arbeidsmarkedet har sammenheng med at de regionale produksjonsbetingelsene varierer mye innen et land. Det gjelder størrelsen på arbeidsmarkedet, tilgangen på menneskelige ressurser, nærings sammensetning, tilgjengelighet, og kommunikasjoner med relevans for arbeidsreiser og annen infrastruktur. Villkårene i det regionale arbeidsmarkedet har også sammenheng med levevilkår, betingelsene for næringslivet, entreprenørskap, kultur etc. Situasjonen er heller ikke statisk. For eksempel kan et ensidig industristed bli rammet hardt av at hjørnestensbedriften nedlegges. Andre steder kan oppleve betydelig økning i etterspørselen etter arbeidskraft som har sammenheng med opprettelse av ny virksomhet eller utvidelser. Dette er eksempler på egenskaper som er knyttet til det lokale stedet. Slike forhold bør likevel ikke sees isolert fra betingelsene i omgivelsene omkring. Geografisk teori drøfter arbeidsmarkedets utstrekning noe som gjerne baseres på individers bosted og arbeidssted. Regional arbeidsdeling innebærer at ulike geografiske områder er til en viss grad spesialisert. Eksempler er områder av landet med konsentrasjoner av møbelindustri, skipsbygging eller fiskeoppdrett. Andre steder er spesialisert på landbruk eller turisme, mens andre har en næringsstruktur vesentlig basert på tjenesteyting. Mulighetene til å realisere et yrke varierer også med størrelse på stedene. Større steder har et langt mer bredt sammensatt næringsliv og dermed et mer variert tilbud av jobber enn mindre steder. For eksempel har storbyområdene

mange av jobbene som krever høyt kvalifisert arbeidskraft, mens rurale områder har langt større andel jobber hvor kvalifikasjonskravene er lavere. I de større byene vil det være langt flere arbeidsplasser og ulike jobber å velge mellom.

Et funksjonelt arbeidsmarked er basert på hva som er det vanlige dagpendlingsomland. Større byområder har vanligvis større dagpendlingsomland enn mindre steder. Vanlig dagpendlingsomland i Norge er ifølge Statistisk sentralbyrå 60 minutter målt i reisetid for de fleste byområder. Unntaket er Oslo-området hvor faktiske pendlingsobservasjoner tilsier at kriteriet er 90 minutter. Arbeidstakerne er i storbyene reiser lengre til sitt daglige arbeid enn det som er vanlig på mange mindre steder. Hva som oppleves som akseptabel pendling vil dessuten være avhengig av hva andre gjør, og hva som foreligger av alternativer lokalt. For eksempel har det tradisjonelt vært vanlig med betydelig ukependling fra Gudbrandsdalen og inn til jobber i Oslo-området. Den funksjonelle arbeidsmarkedsregionen vil kunne utvides ved at transport-infrastrukturen bedres. For eksempel har en del omegnskommuner blitt knyttet nærmere byen med bedre veiforbindelser eller et forbedret offentlig kommunikasjonsstilbud. På den måten vil lokal arbeidsledighet eller omfattende utflytting fra et sted kunne erstattes av pendling. Dette kjennetegner blant annet situasjonen for en del kommuner i Mjøs-regionen. Et fellestrekk ved de fleste arbeidsmarkeder er imidlertid at det både er mangel og overskudd på arbeidskraft innen og mellom bedrifter, næringer og regioner. Dessuten er menns "arbeidsmarkedsregion" vanligvis større enn det som gjelder vanligvis for kvinner. Et annet trekk er at personer med høyere utdanning har i gjennomsnitt lengre arbeidsreiser enn arbeidstakere med lavere utdanning (Angell og Lie, 2002). Sammenhengen mellom reisevillighet og utdanningsnivå har både sammenheng med kostnadene vurdert opp mot gevinstene ved å få realisert et yrkesvalg. Dessuten er dette en logisk konsekvens av at en del jobber som krever høyere utdanning har langt mindre utbredelse enn andre typer jobber.

Lokalt vil det variere hvor stor del av befolkningen arbeidsmarkedet har plass til, og hvor stor andel av arbeidskraftbehovet som befolkningen i området klarer å dekke. Det første forholdet er knyttet til arbeidstakernes kompetanse, arbeidslivets krav- og arbeidstakernes attraktivitet i andre arbeidsmarkeder. Et velfungerende

lokalt arbeidsmarked vil ha god tilgang på lokal arbeidskraft, men også framstå som attraktivt for arbeidskraft bosatt andre steder. Dette er gjerne det som kjennetegner de store byene. Det forhindrer likevel ikke at det også der blir noe mismatch i forhold til antall ledige og det som finnes av ledige jobber.

Problemområder kjennetegnes derimot ofte av en høy lokal ledighet fordi tilbudet av arbeidskraft er større eller annerledes enn etterspørselen. Det blir også problemer når ledige stillinger blir stående ubesatte over lengre tid. En del utkantskommuner har strukturproblemer, som innebærer at det både er ledige jobber og arbeidsledighet, andre steder preges mest av ledighetsproblemer, og atter andre har et relativt stramt arbeidsmarked. Lokale strukturelle problemer forsterkes i de tilfellene hvor stedene har en isolert beliggenhet. Myndighetene har derfor brukt store summer til ledighetstiltak for å få folk i arbeid, men også virkemidler som har hatt til hensikt å skaffe arbeidskraft eller gjøre det attraktivt å etablere virksomheter på stedet. Blant tiltakene finner vi også spredte eksempler på utflyttinger av statlige arbeidsplasser.

Storbyene har det mest sammensatte tilbudet når det gjelder ulike typer arbeid. Likevel må en ikke se forholdene på arbeidsmarkedet isolert fra for eksempel prisen på boliger, rekreasjonstilbud, barnhager, skole og helsetilbud. For enkeltindividet spiller det heller ikke så stor rolle om et arbeidsmarked er stort eller lite så lenge individuelle jobbønsker oppfylles. For et hushold kan det være snakk om at to ulike jobbønsker skal realiseres. Dette er samtidig av de årsakene som kompliserer mulighetene til arbeidskraftmobilitet (jf. kapittel 6.2).

### **3.6 Empirisk gjennomgang av strukturelle kjennetegn ved arbeidsmarkedet**

#### *3.6.1 Innledning*

Nedenfor vil vi gi en kortfattet empirisk gjennomgang av strukturelle kjennetegn ved arbeidsmarkedet. Vi ser litt på etterspørselen av arbeidskraft innen næringslivet. Dernest gir vi en kortfattet beskrivelse av ledighetsnivået generelt, og hvordan dette fordeler seg rent geografisk.

### 3.6.2 Etterspørselen etter arbeidskraft

Aetats bedriftsundersøkelse fra 2001<sup>13</sup> viser at rekrutteringsproblemene er betydelige ( jf. neste side). Ifølge denne undersøkelsen ville arbeidsgiverne ha sysselsatt 43 000 arbeidstakere om den arbeidskraften hadde vært tilgjengelig. Videre viser undersøkelsen at det er betydelige regionale og yrkesmessige forskjeller i behovet. Ifølge denne undersøkelsen er mangelen på arbeidskraft generelt størst i Akershus, Finnmark og Buskerud. Rekrutteringsproblemene er størst innenfor bygg- og anleggsnæringene, der hele 53 prosent av bedriftene oppgir at de har problemer med å skaffe arbeidskraft. Når det gjelder yrker er det registrert størst problemer for håndverkere og visse deler av handel og tjenesteyting. Det gjelder for eksempel murere og malere, selgere, el-montører, rørleggere, dataingeniører teknikere, sveisere, bud, fagarbeidere for fiskeindustrien, snekkere, tømrere, vernepleiere, sjåførere, overflatebehandlere og lakkere, tannleger, sykepleiere, frisører og elektrikere (Aetat, Rapport om arbeidsmarkedet Nr. 1/2001).

Aetats tall viser at arbeidsmarkedene har forskjellige kjennetegn i ulike deler av landet, basert på status i ulike fylker. Målet om full sysselsetting har også en sentrum-periferi dimensjon. På 1980-tallet hadde ifølge Teigen (1998) utkantene størst arbeidsløshet, men på 1990-tallet endret denne situasjonen seg<sup>14</sup>. Resultatene av denne analysen med Arbeidsmarkedstall fra Aetat for 2000, gjengitt i figur 3.1, viser at den tendensen Teigen rapporterte nok en gang har snudd, ved at storbyområdene igjen har lavest ledighet. For omfang av ledighet har vi benyttet langtidsledige og heltidsledige som prosent av folkemengde i kommunen, samt opplysninger om ledighet i kommunen per 1.1. 2000. Tallene omfatter opprinnelig ledighet inndelt etter arbeidskontor. Dette kompliserer

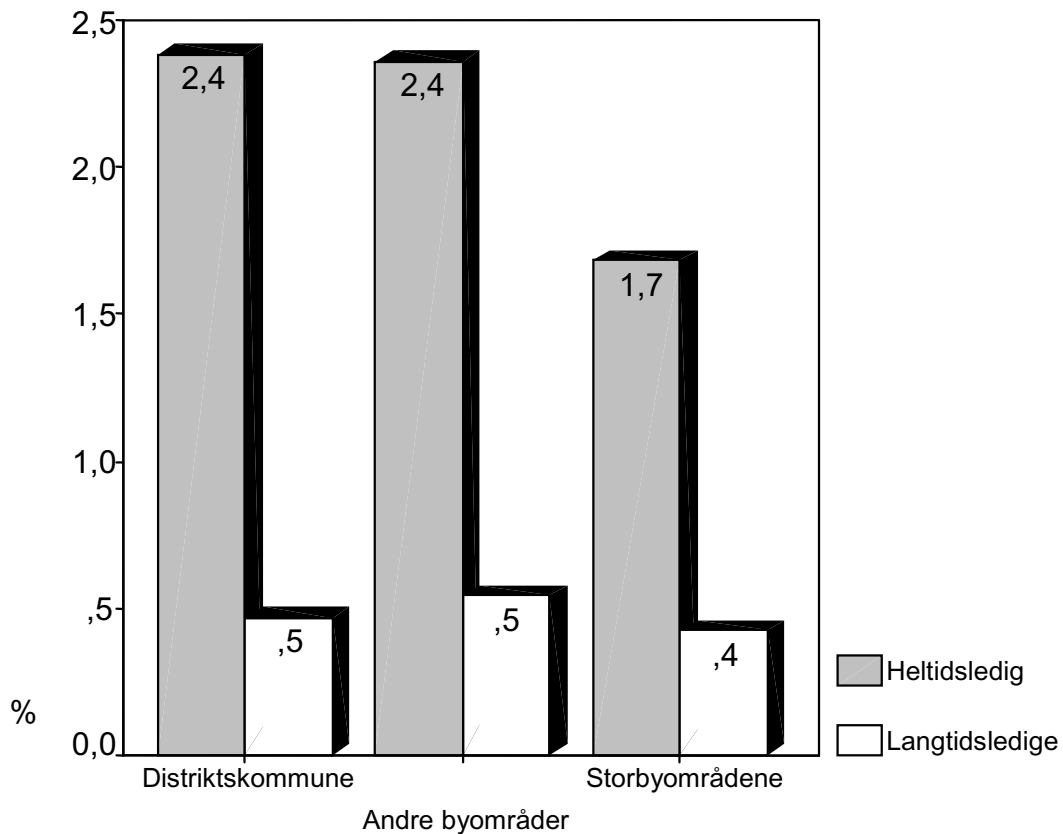
---

<sup>13</sup> Avsnittet beskriver situasjonen på arbeidsmarkedet som var gjeldende i den perioden vi foretok etatsundersøkelsen. Senere har det skjedd endringer i den generelle ledigheten og i etterspørselen etter arbeidskraft fordelt på yrker. Fylkesoversiktene i de nyeste ledighetstallene tyder på at mønsteret når det gjelder ledighet fordelt på områdetyper nok i det store og hele er den samme.

<sup>14</sup> Teigens analyser tar for seg storbyområdene sammenlignet med kommunene i resten av landet. I vår analyse opererer vi med en tredeling som innebærer at de skiller ut de mindre byene fra distriktskommunene jf. vedlegg 1



framstillingen noe, ettersom flere av kontorene strekker seg over flere kommuner og det ikke er oppgitt eksakt hvilke kommuner ledighetstallene per kontor refererer seg til. Vi har derfor valgt å aggregere tall for alle kommuner som hører til det enkelte arbeidskontor. Vi har deretter justert tallene for andel av befolkningen 0-17 år samt andel over 67 år for å få et anslag på den yrkesaktive befolkningen som søker til det enkelte arbeidskontor.



Figur 3.1. Ledighetstall pr. kontor i prosent av yrkesaktiv andel av befolkningen 2000.

Figur 3.1 viser at arbeidsmarkedet generelt må karakteriseres som stramt. Ledighetsnivået er lavt, og sett i forhold arbeidsstyrken er det en lav andel som er langtidsledige. Samtidig ser vi at det er en lavere andel som er heltidsledige i storbyområder enn i de to andre områdene, mens det ikke er noen forskjell i andelen heltidsledige i distriktskommuner og andre byområder. Tabell 3.1 viser heller ingen signifikant forskjell mellom *distriktskommuner* og *andre byområder* når det gjelder heltidsledige. Derimot er det en signifikant forskjell for

heltidsledige mellom *storbyområdene* og *andre byområder* ( $t = 5.3$ ) samt mellom *storbyområdene* og *distriktskommuner* ( $t = 4.8$ ). For langtidsledige er tallene signifikant noe høyere i *andre byområder* enn i *distriktskommunene* ( $t = 2.2$ ) og forskjellen mellom *storbyområdene* og *distriktskommunene* er også signifikant forskjellig fra null ( $t = 3.4$ ) Det er ingen signifikant forskjell mellom *storbyområdene* og *andre byområder*.

Tabell 3.1. Heltidsledige og langtidsledige etter sentralitetstype.

Sentralitetskode 3-delt		Heltidsledige i prosent av befolkningen	Langtidsledige i prosent av befolkningen
1. Distriktskommuner	Gj. snitt	2,4	0,5
	N	191	191
	Std. avvik	1,3	0,3
	Median	2,1	0,4
	Minimum	0,5	0,1
	Maximum	6,9	1,6
2. Andre byområder	Gj. snitt	2,4	0,5
	N	131	131
	Std. avvik	0,9	0,2
	Median	2,2	0,5
	Minimum	0,5	0,1
	Maximum	6,0	1,1
3. Storbyområdene	Gj. snitt	1,7	0,4
	N	111	111
	Std. avvik	1,1	0,3
	Median	1,6	0,4
	Minimum	0,2	0,1
	Maximum	6,7	1,6

Langtidsledigheten har ifølge Aetat økt enda sterkere i prosent enn ledigheten totalt sett det siste året. Dette indikerer at arbeidsmarked gjør det vanskeligere for arbeidsledige å komme i arbeid. Veksten i arbeidsledigheten vil medføre at antall langtidsledige vil øke dersom vi legger til grunn dagens tiltaksnivå. Aetats beregninger viser at langtidsledigheten kommer til å øke i omfang, og det forventes at antallet vil ligge på rundt 26 000 i 2003. Det tilsvarer 30 prosent av de ledige, mot tilsvarende 28 prosent i 2002 (Aetat, 2002b).

### **3.7 Noen avsluttende kommentarer om forholdet på arbeidsmarkedet**

Arbeidsmarkedspolitikken er basert på at de som ikke får arbeid skal tilbys utdannelse eller annen form for kvalifiserende tiltak. Noen tiltak for å bedre arbeidsmarkedet er utenfor Aetats ansvarsområde. Eksempelvis dreier dette seg om differensiert arbeidsgiveravgift, effektivisering av finansmarkedene, bedre utdanning og kommunikasjoner. Blant annet er dette tiltak som skal bidra til at næringslivet blir bedre i stand til å konkurrere, sikre sin eksistens og utvikle nye arbeidsplasser. Også velferdsstaten har betydning for sysselsettingsutviklingen. For eksempel er godt utbygde ordninger med barnepass fortsatt viktige betingelser for å oppnå økt sysselsetting. Fokus i denne rapporten er likevel avgrenset til å belyse de forhold som direkte omfatter Aetats arbeid med ledighet og da spesielt langtidsledighet.

Vi har i gjennomgangen i dette kapitlet også belyst noen problemstillinger som blant annet er knyttet til den utenlandske arbeidskraften, og som er med på å forklare hvorfor denne gruppen ofte kommer til kort på arbeidsmarkedet. Ideelt sett skulle vi også gått langt mer i dybden på disse spørsmålene i selve kontorundersøkelsen. Prosjektets størrelse sett i sammenheng med hvor omfattende dette temaet er, forklarer hvorfor dette ikke har vært mulig. Blant annet ville en grundigere behandling av temaet medført at vi måtte ha utført enda flere intervjuer på kontorene. Dette i og med at de saksbehandlerne vi snakket med ikke alltid var de som jobbet mest med utenlandsk arbeidskraft. En fullverdig behandling av temaet tilsier dessuten at man burde ha innhentet opplysninger fra andre berørte instanser som flyktningmottak, sosialkontor, UDI etc. Endelig burde det vært gjort et grep for å få mer inngående informasjon fra denne brukergruppen enn hva som fanges opp av Aetats brukerundersøkelser som vi har hatt tilgang på.

## **4. AETAT OG ARBEIDET MED DE LANGTIDSLEDIGE**

### **4.1 Innledning**

Hensikten med dette prosjektet er å studere det arbeidet arbeidsmarkedsetaten (Aetat) gjør for å få langtidsledige tilbake i ordinært arbeid. Generelt har formidleren to hovedgrupper av virkemidler. Den ene er de formelle stønadsordningene som Aetat har til disposisjon. Den andre hovedgruppen av virkemidler er den innsats som formidlerne selv legger for dagen i møtet med en arbeidssøker, og innsatsen i forhold til eksempelvis oppfølging av langtidsledige.

Listen over tema som er berørt i kontorundersøkelsen som ser nærmere på Aetats arbeid i forhold til de langtidsledige er relativt omfattende, men vi har likevel ikke kunnet dekke hele saksfeltet i forhold til denne gruppen. Temaer knyttet til for eksempel samarbeid og samordning med andre etater i forbindelse med bistand i forhold til grupper med spesielle helsemessige eller sosiale behov, er vurdert som et for omfattende tema til at vi har kunnet ta dette med her. Det burde i så fall også ha omfattet data fra andre etater som jobber med denne gruppen. Tilsvarende vurdering har vi gjort i forhold til en del detaljer omkring spesifikke tiltak knyttet til flyktninger og innvandrere (jf. kapittel 3).

Kontorundersøkelsen baseres på 12 case-studier av Aetats distriktskontorer, hvorav 4 er lokalisert til storbyer, 3 i andre byområder og 5 i distriktskommunene. Utvalgskriteriene for valg av arbeidskontor som blir gjenstand for personlige intervju er basert på følgende tre sett av variabler: omfang av ledighet, omfang av tiltak (2000-status) og avstand til større arbeidsmarked. Mer detaljer om utvalgsmetodikk er gjengitt i vedlegg 1. I dette kapitlet innleder vi med å drøfte temaet høvelig arbeid og praktisering og avstengning av dagpenger som i 2001 hadde et omfang på 3555 tilfeller. Dette utgjør kriterier for regulering av ”køen.”

### **4.2 Definisjonen av høvelig arbeid**

Hva som representerer høvelig arbeid bør være et sentralt tema i forhold til etatens arbeid, men også hvordan de arbeidssøkende oppfatter Aetats arbeid. Et forhold

som kompliserer diskusjonen om hva som er høvelig arbeid eller ikke, er knyttet til begrepsbruk i instruksjoner og retningslinjer, dernest hvordan dette fortolkes og praktiseres. Begrepet ”høvelig arbeid” benyttes ikke lenger i etatens terminologi og lovverk, men er fremdeles et anvendt begrep i det praktiske arbeidet ved kontorene.

Forskjeller i håndhevingen av instruksjoner og bruk av tiltak mellom de ulike arbeidskontorene kan tenkes å ha ulike årsaker:

- a) eksterne forskjeller som f.eks. tilbud/etterspørselsforhold på arbeidsmarkedet og reiseavstander
- b) egenskaper ved etaten knyttet til forhold som f.eks. ressurser, ambisjoner, prioriteringer, kompetanse, erfaring og dyktighet
- c) forhold som motivasjon, kompetanse, arbeidserfaring, sosioøkonomiske kjennetegn (alder, kjønn, familieforhold etc.) knyttet til den arbeidssøkende
- d) egenskaper og praktisering hos den enkelte saksbehandler

Langs flere av disse dimensjonene kan en tenke seg både geografiske og temporale variasjoner i hvor omfattende arbeidet med langtidsledighet blir for det enkelte arbeidskontor. Nedenfor har vi sett nærmere på fortolkningen av høvelig arbeid blant de vi intervjuet. Hva som skal oppfattes som høvelig arbeid gir føringer for hvordan Aetat skal håndtere de tilfeller hvor brukere takker nei, eller ikke opptrer i henhold til sine forpliktelser slik vilkårene for utbetaling av dagpenger tilsier. Vi har derfor også i dette avsnittet valgt å ta for oss praksis knyttet til avstengning av dagpenger.

### **4.3 Oppfatningen av begrepet høvelig arbeid**

Definisjonen av hva som blir oppfattet som høvelig arbeid endrer seg over tid som følge av endringene som skjer på arbeidsmarkedet. I dag er kravene til formell kompetanse, kunnskap og erfaring betydelig skjerpet sammenlignet med hva som var praksis for 10-20 år siden (jf. kapittel 3.2). På den måten er også hva som kan betegnes som høvelig arbeid blitt betydelig snevret inn. Det er heller ikke alle jobber som oppfattes som like spennende av brukerne. En distriktsarbeidssjef sa:

*”Vi hadde akkurat en forespørsel om snømåking her i morges. Hvem kan vi sende? Dette vil klart ikke passe alle fordi det er tungt”* (Red merk: Rett før lunsj hadde de klart å finne en person som ville ta denne jobben!).

Høvelig arbeid må også sees i sammenheng med brukerens øvrige livssituasjon. For eksempel vil det for en småbarnsmor med tre barn og en mann som jobber i Nordsjøen være umulig å tilby en jobb på kveldstid i de periodene hun var alene med barna. Problemet med å enes om hva som er høvelig arbeid synes ut fra det vi har fått opplyst, sjelden å være knyttet opp mot lønn. Derimot kan det oppfattes vanskelig for en person som tidligere har vært i en lederstilling å måtte ta til takke med et arbeid ”lengre nede på rangstigen.” En del i denne gruppen har ifølge noen av saksbehandlerne i det hele tatt problemer med å møte på arbeidskontoret.

Hva som er høvelig arbeid blir noe som saksbehandlerne må formidle overfor brukerne. Brukerne må både hjelpes til å se mulighetene, og til å ha realistiske forventninger. Dette innebærer at saksbehandler må jobbe for å få arbeidssøkere til å ta seg midlertidige jobber i påvente av at muligheten for en jobb som de har utdannelse for, dukker opp. Ofte handler det om å ha litt tålmodighet overfor brukeren. En saksbehandler sa det slik:

*”Noen er heller ikke helt forberedt på at de skal i jobb den dagen telefonen kommer fra oss. Vegrer de seg, pleier jeg ikke med en gang true med avstengig av dagpenger. Jeg ber dem heller om å tenke det hele igjennom til neste dag. Ved neste gangs oppringing er erfaringene at det faktisk er flere som takker ja til det tilbudet de fikk.”*

Dette setter dermed krav til personlige egenskaper hos de som skal jobbe med brukerne både i forhold til tålmodighet og motiveringsevne. Av og til kan det også være vanskelig å klare og motivere ganske enkelt fordi ”kjemien mellom partene ikke stemmer.” I slike tilfeller er det viktig at kontoret har godt innarbeidede rutiner med å sette en annen av medarbeiderne på jobben i håp om at det kan fungere bedre. Denne fleksibiliteten er viktig for brukerne, men også et ledd i å sikre et godt arbeidsmiljø.

#### 4.4 Regelverk og praksis knyttet til avstengning av dagpenger

Begrepet ”avstengning” brukes ikke lenger (lovendring i kapittel 4 i Folketrygdloven av 1.1. 1997). Aktuelle sanksjoner er ”forlenget ventetid” (i forbindelse med søknad om dagpenger) og ”tidsbegrenset bortfall” (i en stønadperiode). For å ha rett til dagpenger ved arbeidsløshet må en stønadsmottaker være arbeidsfør og i henhold til bestemmelsene i Folketrygdloven være villig til<sup>15</sup>:

- Å ta et hvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane (krav til yrkesmessig mobilitet). I særlige tilfeller kan det kreves at stønadsmottakeren er villig til å ta arbeid som er lavere lønnet enn dagpengene
- Å ta arbeid hvor som helst i Norge (krav om geografisk mobilitet).
- Å ta arbeid uavhengig av om det er på heltid eller deltid
- Å skaffe seg inntekt ved selvstendig næringsvirksomhet
- Å delta på arbeidsmarkedstiltak

Dersom alder eller tungtveiende sosiale hensyn knyttet til helse, omsorgsansvar for små barn eller pleietrengende i nær familie tilsier det, kan stønadsmottakeren regnes som arbeidssøker selv om vedkommende søker deltidsarbeid eller bare søker arbeidet innenfor et begrenset geografisk område. Det er gitt nærmere retningslinjer i rundskriv for hvilke kriterier som skal ligge til grunn for at stønadsmottakeren skal kunne godkjennes som lokal- og deltidsarbeidssøker. I styringssignalene til ytre etat (planbrev, programnotat etc) framgår det at kravene til geografisk og yrkesmessig mobilitet skal praktiseres restriktivt/håndheves aktivt (i tråd med departementets forutsetninger).

Dersom stønadsmottakeren ikke kan anses som reell arbeidssøker i henhold til kravene i Folketrygdloven § 4-5, skal det fattes vedtak om stans i stønadsutbetalingen. Etter vedtak om stans kan stønaden gjenopptaes når vedkommende igjen fyller vilkårene for å kunne anses som en reell arbeidssøker. Vi bruker likevel avstengning av dagpenger som et samlebegrep når vi i teksten

---

<sup>15</sup> Vi gjør her oppmerksom på at teksten ikke er ordrett slik det er formulert i loven, men er innholdsmessig med denne.

drøfter denne type sanksjoner. Sanksjonene og forvaltningsregelen er der og må følges opp. En leder sa det slik:

*”Og når de nekter å ta imot tilbud, et relevant tilbud om dette dreier seg om et kurs, tiltak eller jobbtilbud, eller i det hele tatt ikke responderer ved å stille opp til intervju eller innkalling på kontoret, da stenger vi dagpengene. Det er gjerne en velegnet måte å komme i kontakt med brukeren på. Har de ikke reagert før, så reagerer de i hvert fall når det økonomiske grunnlaget faller bort.”*

En annen sa:

*”Regelverket er nokså klart på dette området, men blir det en avstengning innebærer det at enkelte må rett over på sosialstønad. De må jo ha noe å leve av. Statistikken over de langtidsledige fanger heller ikke opp at det faktisk er en del som har store psykiske lidelser og som trenger behandling, mer enn hjelp fra oss.”*

Det synes å være gjennomgående enighet blant de vi intervjuet at regelverket knyttet til utbetaling av dagpenger bør være så strengt som det er. Det synes også å være enighet om at formuleringene er nokså klare. Det forhindrer ikke at en av og til må fravike formelle prinsipper. En saksbehandler sa det slik:

*”Likevel prøver vi også å ta menneskelige hensyn, men er det ingen unnskyldning, så stopper vi dagpengene.”*

Avstengning kan imidlertid være vanskelig på små steder. En av de vi intervjuet sa det slik:

*”Det er ikke tvil om at vi av og til blir for snille. Vi stopper av og til dagpengene, men vi er vanligvis mer snille enn for strenge. Det er jo ett av problemene når vi lever i et lite lokalsamfunn at vi møter disse ute på gata etterpå.”*



Ved noen kontorer får brukerne dessuten en ekstra sjanse før dagpengene avstenges. Det at brukeren unnlater å møte opp, kan jo, ifølge en distriktsarbeidssjef, i unntaksvisse tilfeller skyldes at vedkommende ikke har mottatt brevet som etaten har sendt. Postgangen kan være for sen og lignende. Dette kontoret praktiserte avstengning ved annen gangs uteblivelse fra innkalling, og som regel fikk de på den måten de fleste av brukerne i tale. Det er imidlertid tilfeller hvor trussel om avstengning i forbindelse med uteblivelser fra innkallinger, møtes med sykemeldinger.

Det kan også være at enkelte saksbehandlere vil vegre seg for å foreta en avstengning for å unngå unødige konflikter:

*”Det riktige er jo å stoppe dagpengene når de ikke møter opp, men så er det at det følger så mye styr omkring en slik beslutning etterpå. Først tar vedkommende kontakt med deg som saksbehandler, og har all verdens forklaring, for eksempel at brevet har kommet bort i posten, at de har gitt beskjed men at det ikke har nådd meg osv. Deretter vil de ha en samtale med avdelingsledere og distriktsarbeidssjef. Ledelsen vil deretter be saksbehandleren om å skrive et notat om hva som har foregått. Etter en masse om og men blir gjerne resultatet at vedkommende får dagpengene tilbake. Jeg som saksbehandler har brukt masse tid til ingen nytte. Alt dette ligger i underbevisstheten og gjør at en velger å skygge litt unna.”*

Dessuten er det også den sosiale samvittigheten som holder de ansatte hos Aetat fra å ta en beslutning om avstengning. En annen saksbehandler sa det slik:

*”Ta et ektepar hvor han har fast jobb innen oljeindustrien og hun er utdannet kokk og har hatt det som yrke i mange år. Så ringer de fra Hardanger hvor de har funnet henne i (edb-) systemet, og hvor de tilbyr henne en jobb på et hotell. Vi får melding om at de har prøvd å ta kontakt og tilbyr henne jobb, men vedkommende avslår med begrunnelsen at hun har familie, og kan ikke tenke seg å flytte fra dem. Da er det jo egentlig opp til oss, i og med at det foreligger en melding fra det kontoret som har prøvd. Men i all verden tenker jeg, det er jo ikke bare for henne å flytte.*

*Hva skal hun gjøre, mannen har jo fast arbeid og de har bygd seg hus her. Det kan også være vanskelig å skaffe ny bolig på det andre stedet. Skulle vi begynt å håndheve alle slike tilfeller, ville vi ha kommet veldig negativt ut. Det ville blitt mange avisoppslag. En må isteden bruke fornuft.”*

En annen saksbehandler sa at det var helt overordnet å forholde seg strengt til regelverket. Vedkommende sa også at det var forståelse for en slik praksis blant de fleste av brukerne, bare en tok seg tid til å forklare hvorfor:

*”Det handler om kommunikasjon og det å informere brukeren på en slik måte at de føler av vi likevel har respekt for dem. De må forstå at vi ikke går til avstengning av vond vilje.”*

Gjennom avstengning kan en ifølge denne saksbehandleren få noen av brukerne i tale, i og med at de mister sitt økonomiske grunnlag. Det vil imidlertid være tilfeller hvor avstengning ikke har særlig effekt som sanksjonsmiddel. For eksempel vil dette kunne være tilfellet når vedkommende ikke er ansvarlig for hovedinntektskilden i familien.

#### **4.5 Kvalitetssikring**

Temaet vedrører mange sider ved de tjenestene etaten har. Vi må imidlertid nøye oss med å nevne kort noen få eksempler. I tilknytning til arbeidet med å få formidlet jobber er det blant annet flere av kontorene som påpeker nødvendigheten av å kvalitetssikre at brukeren skriver en skikkelig søknad med en målsetting om å få seg en jobb. En må med andre ord sikre seg at de ikke med vilje leverer en dårlig søknad fordi de ønsker avslag. For å få til gode rutiner i forhold til dette, kreves både nær oppfølging av brukerne, men også tilbakemeldinger fra arbeidsgiverne. Slik informasjon må som regel innhentes ved at Aetat tar kontakt.

#### **4.6 Oppsummering og forslag til tiltak**

Vi har så langt fokusert på brukersiden i forhold til begrepet høvelig arbeid og dernest nevnt noen eksempler på problemområder hvor de vi har intervjuet har funnet det aktuelt å avstenge dagpenger. Våre samtaler med saksbehandlerne viser

at det er behov for gode kvalitetsikringsrutiner i tilknytning til slike prosesser. Saksbehandlere har blant annet fortalt oss at det er viktig å innhente informasjon fra arbeidsgiversiden, om hvordan de oppfatter brukeren i søknads- og intervjuprosessen. Denne type informasjon kan fortelle oss om dette var en reell søker som gjorde sitt beste. De tilbakemeldingene vi fikk omkring disse forholdene tyder imidlertid på at langt nær alle saker får en slik oppfølging. I noen tilfeller skyldes dette arbeidspresset ved kontorene. Dessuten er det de som ikke finner å ville prioritere akkurat dette. Denne formen for kvalitetssikring oppfatter vi som viktig for å sikre gode tjenester, og som et bidrag til at brukerne selv tar nødvendig egenansvar. Informasjon om hvordan arbeidsgiverne lykkes med rekrutteringen vil dessuten inngå som en del av kundepleien, og viser at Aetat er seg bevisst sitt ansvar i forhold til den biten. Det blir viktig i forhold til arbeidsgiverne å få bukt med fenomenet ”pliktsøking” for å oppnå trygd, men som ikke gir uttelling ved at jobber blir besatt.

Å jobbe personrettet blir i det hele tatt viktig i vurderingen av den enkelte arbeidssøker og arbeidsgiversiden. Den informasjonen vi har fått gjennom intervjuene tyder på at praktisering av avstenging i henhold til de formelle instruksene kunne vært praktisert strengere. Faremomentene ved en strengere praktisering er imidlertid at det medfører at noen brukere går ut av ledighetskøen og blir sosialklienter. Det offentlige oppnår på denne måten å skyve regningen fra Aetat og over på andre etater. Det kan i det lange løp vise seg å bli en langt mer kostbar løsning, hvis dette innebærer at brukeren **klientifiseres** og ikke kommer seg ut av uføret. For brukere som burde hatt en sjanse på arbeidsmarkedet vil et slikt utfall være svært uheldig. Sannsynligvis vil det være mer hensiktsmessig å bruke ressurser på kompetanseheving og motivering blant brukerne, prioritere formidling i forhold til arbeidsgiverne, enn å sette inn betydelig mer ressurser på å behandle avstengning av dagpenger og klagesaker som gjerne følger i etterkant av dette.

## **5. FORMIDLING**

### **5.1 Innledning**

Bred kontakt med arbeidsgivere er en nødvendig forutsetning for å klare å nå arbeidsmarkedspolitiske mål om et velfungerende arbeidsmarked som også inkluderer grupper med spesielle behov. Ett av virkemidlene for å nå dette målet er formidling av jobber og tiltaksplasser. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er om Aetat lokal kjenner arbeidsgivernes behov og om de har tillit i dette markedet. Nedenfor drøftes organisering av og erfaringer fra formidlingsarbeidet. Bruk av vikarbyråer var en problemstilling som opptok mange av de vi intervjuet, og dermed et relevant tema i studien. For øvrig må vi understreke at erfaringene og oppfatningene som framkommer i intervjuene må sees i sammenheng med at dataene ble samlet inn i en periode hvor ordningen med bedriftstjenestene var ”nede” og det var knyttet stor usikkerhet til fortsettelsen.

### **5.2 Organiseringen av formidlingsarbeidet**

Noen kontorer har en organisering som innebærer en arbeidsdeling hvor noen saksbehandlere har arbeidsgiverne som sitt spesialområde, mens andre tar for seg brukernes formidlingsbehov og bruken av tiltak. Videre varierer det om kontorene har inndelt ansvaret for bedriftskontakt etter bransjer, eller benytter en inndeling basert på arbeidsplassenes lokalisering. Videre har arbeidskontorene organisert en del av sin informasjonsvirksomhet og formidling til jobbsentraene på arbeidskontorene. Dette er en arena hvor den arbeidssøkende gis muligheter til å orientere seg i de tilbudene etaten har. Her gjøres datasøk om ledige jobber, det veiledes og innhentes informasjon om økonomiske forhold og det gjøres timeavtaler med sikte på samtale for avklaring på mer individuelle basis. Det er vanlig at arbeidet i jobbsentrene går på rundgang mellom saksbehandlerne på basis av vaktlister.

### **5.3 Aetats bedriftsundersøkelser - praksis og erfaring**

#### *5.3.1 Aetats bedriftsundersøkelser*

Utstrakt kjennskap til bransjer og markeder er en nødvendig betingelse i formidlingsarbeidet. En viktig kilde i arbeidet med å kartlegge behovet for arbeidskraft hos arbeidsgivere er Aetats bedriftsundersøkelse. Det er en årlig utvalgsundersøkelse blant 16 000 arbeidsgivere i hele landet. Undersøkelsen baseres på et tilfeldig utvalg som er stratifisert slik at den sikrer representativitet i forhold til hovednæringsgrupper og fylke. Datainnsamlingen utføres av Aetat lokal og skjer postalt, via bedriftsbesøk eller som telefonintervju men basert på et standardisert intervjukjema som gjør det mulig å sammenligne fra år til år. Svarprosenten ble i 2001 oppgitt til 70.

#### *5.3.2 Kontorenes anvendelse av bedriftsundersøkelsen*

Et tilfeldig utvalg som varierer fra år til år bidrar til at ”porteføljen” og de bedrifter etaten en eller annen gang har hatt kontakt med stadig utvides. Undersøkelsen gir viktig markedsinformasjon om lokale/regionale forhold, i tillegg til innsikt om situasjonen i andre arbeidsmarkedsområder. Resultatene fra våre intervjuundersøkelser på kontorene tyder på at de lokale måleresultatene benyttes i det interne strategiarbeidet og organiseringen av arbeidet med det lokale arbeidsmarkedet. Imidlertid synes de kontorene vi har vært i kontakt med å være lite opptatt av etterspørselen etter arbeidskraft utenfor ”egen” arbeidsmarkedsregion.

### **5.4 Arbeidskontorets renommé og markedskontakt**

#### *5.4.1 Renommé*

Troverdighet i markedet er ofte basert på hva slags erfaring publikum har hatt i forhold til etaten. Et velkjent markedsføringsprinsipp er at det tar langt kortere tid å ødelegge et godt rykte, enn å skape tillit i markedet. Slike erfaringer vil også Aetat oppleve. Det blir dessuten viktig å jevnlig pleie et omdømme. En distriktsarbeidssjef sa dette om arbeidet med næringslivet:

*”Det er nesten som om å være misjonær. Uttrykket ”de som er hos dere” er jo et ganske forferdelig uttrykk da. Det kan tenkes at arbeidsgiverne har hatt dårlig erfaringer. Det var jo en periode hvor det var veldig mye tiltaksbehov fordi arbeidsledigheten var stor. Det ble brukt mye ressurser på tiltak og dette omfattet blant annet hospiteringer og praksisplasser. Det var veldig ofte på arbeidssøkers premisser, selvfølgelig. Det skal jo være det, men det var jo ikke alltid det passa like bra sånn i forhold til å møte opp og gjøre en ålreit jobb. Så det er mulig at vi misbrakte systemet litt den gangen. Jeg vet ikke.”*

Dette svarte en annen av informantene om hvordan de håndterte formidlingsarbeidet:

*”Vi var svært aktive i forhold til bedriftene, spesielt i forbindelse med bedriftstjenestene var vi mye ute på arbeidsplassene. Vi gikk ut og profilerte oss og våre produkter. Vi skulle selge tjenester mot betaling. Så fikk vi plutselig beskjed om at betalingstjenestene skulle opphøre. Det ble dermed vanskelig å gå ut til arbeidsgiverne igjen med våre tjenester, men si at nå skal vi ikke ta betalt. Nå har vi riktignok ikke mistet hele effekten. Det er for eksempel en del som ringer til oss og sier vi gjør en god jobb, og som ikke vil betale penger for å annonsere i Aftenposten.”*

Med opphør av bedriftstjenestene i denne formen har flere av de vi intervjuet påpekt at etaten har fått problemer med **profesjonalitet** i forhold til sitt tjenestetilbud. I tillegg går de ulike omleggingene og endringene i strategiene utover **forutsigbarheten** til tjenesten. Dette gjør mange arbeidsgivere usikre og skeptisk til Aetat. Et ytterligere element som i framtiden vil kunne utfordre etatens renommé, vil være økende grad av **klientifisering**. Det synes å være flere årsaker til at etaten lett kan komme opp i en slik situasjon:

- a) Ved å la andre private aktører ta seg av formidlingen av de mest attraktive og best kvalifiserte søkerne, kan Aetat bli oppfattet som en organisasjon som tar seg av de ”vanskelige.” For mange arbeidsgivere vil derfor etter all sannsynlighet ikke Aetat være førstevalget når de skal skaffe nye medarbeidere.

- b) Tilsvarende kan det tenkes at en sterkere grad av samordning av tjenestene med for eksempel Sosial- og Trygdeetaten, ikke vil være det beste signalet verken i forhold til arbeidsgiverne eller til de personene som må gå til det skritt å melde seg ledig, og få nødvendig bistand for å komme seg i arbeid. Samlokalisering eller bruk av felles merkenavn for de tre etatene kan for Aetat bli en dårlig merkevarebygging.

#### *5.4.2 Tilbakemeldinger og etterpleie*

Et annet viktig tema er i hvilken grad Aetat klarer å oppfylle individuelle behov i forhold til næringslivet som kunde. For å kunne vite noe om det, behøves en dialog med arbeidsgiveren også etter at formidlingsoppdraget formelt er utført. Flere arbeidskontorer rapporterer imidlertid om problemer med å få tilbakemelding fra arbeidsgivere etter at de har gjort sine valg og engasjert en av de som ble formidlet av Aetat ut i arbeid. Dessuten blir innhenting av slik informasjon hos arbeidsgiverne oppfattet som svært ressurskrevende. Blant annet må en bruke mye tid på å få tak i rette vedkommende. Tidspress og stor arbeidsbelastning tilsier derfor at denne type oppfølging ikke blir gjort.

#### *5.4.3. Vår vurdering av praksis*

De årlige bedriftsundersøkelsene som skjer på nasjonalt nivå er en viktig informasjonskilde, men våre kontorintervjuer viser også at det er et klart behov for en tettere oppfølging av arbeidsgiverne på lokalplanet. Tilgang på informasjon fra arbeidsgiverne er etter vår oppfatning viktig med hensyn til å få kartlagt utfallet av formidlingsarbeidet. Valgte de å engasjere en av de brukerne som ble tilvist, og hva var eventuelt årsaken til at de ikke gjorde det? Dessuten vil etaten på denne måten få opplysninger om hvordan arbeidsgiverne opplevde den servicen som ble gitt, og kanskje motta signaler om forbedringer. Flyttingen av initiativet til informasjonsutveksling fra arbeidsgiver til Aetat er ikke, slik vi ser det, nødvendigvis negativt og unødig ressursbruk. En aktiv holdning fra Aetat, selv i forhold til å innhente denne type informasjon, kan nemlig ha en verdi i seg selv. Det signaliserer engasjement, vilje til etterpleie og kvalitetssikring. Denne type oppgaver blir dermed et ledd i å styrke etatens renommé. Etablerte kontakter

blant arbeidsgiverne blir av flere av de vi intervjuet påpekt som viktige betingelser for å klare å få formidlet svakere brukere. Gode nettverk i lokalsamfunnet, knyttet til idrettslag og annet lagsarbeid, samt kontakter fra arbeidsplasser en har jobbet på tidligere, blir vurdert som verdifullt i forhold til de som arbeider med formidling. For mye personellmessig gjennomtrekk i etaten kan innebære mindre muligheter til å bli kjent med det lokale næringslivets behov, og dermed være et problem.

#### *5.4.4 Markedsandelen*

Intervjuundersøkelsen forteller oss at Aetats andel av tillyste stillinger hos lokale arbeidsgivere varierer nokså mye fra sted til sted. På noen steder går bedriftene rett på avisannonser. Andre steder kontaktes først arbeidskontoret for å se om de kan ha de rette personene. Spesielt i en del mindre lokalsamfunn i distriktene synes Aetats markedsandel i forhold til tillysning av stillinger å være betydelige. Bedriftene sparer annonseutgifter og når lettere ut enn det en normalt ville gjennom annonsering i lokalpressen. Det må heller ikke glemmes at svært mange stillinger blir besatt uten noen form for utlysning. Ikke sjelden oppfordrer saksbehandlerene hos Aetat de arbeidssøkende til å oppsøke bedrifter og spørre om arbeid, og det er slett ikke uvanlig at dette resulterer i et engasjement. I det hele tatt er inntrykket at det blir viktig å jobbe aktivt med formidling også med fokus på arbeidsgiverne. En distriktsarbeidssjef uttalte blant annet dette om formidlingsarbeidet:

*”Du vet i et lite lokalsamfunn som vårt, så har en veldig mye igjen for å gjøre en god jobb. Det må vi for å bli tatt på alvor. Jeg har snakket med en del bedriftsledere etter at jeg begynte her, og vi har fått høre at kontoret er kjent for å være løsningsorientert. Det er den tilbakemeldingen vi har fått. Folk som jobber her er mer interessert i å finne en løsning enn å sette bastante grenser basert på lover og regler.”*

Vårt inntrykk er at de samme prosessene blir mer formelle i forhold til formidlingsarbeidet som skjer i de større byene.



## 5.5 Bedriftstjenestene

### 5.5.1 Innledning

Bedriftstjenestene startet opp i andre halvdel av år 2000 som et arbeidspolitisk virkemiddel for å skaffe arbeid til folk i de tiltenkte målgruppene (ungdom, langtidsledige og arbeidskraft av utenlandsk opprinnelse) blant de ledige. Bedriftstjenestene ble ytt til private og offentlige arbeidsgivere mot betaling og omfattet vikarutleie og drift, kompetanseheving, omstillingsbistand og personalutvelgelse. Spesielt ble vikartjenestene betydelig etterspurt. Tiltaket bedriftstjenester er senere blitt betydelig lagt om og redusert betydelig i omfang, og omfatter ikke lenger tjenester mot betaling. Erfaringer med ordningen, og det at den hadde nærmest opphørt preget kontorene i den perioden vi foretok intervjuene. Vi fant det derfor naturlig også å behandle dette temaet i rapporten. Vi presiserer at vi ikke har evaluert tiltaket, men ønsker å presentere noen av de erfaringene og oppfatningene om ordningen og utfallet basert på informasjon fra intervjuene. Temaet er også av teoretisk interesse fordi tiltaket utfordrer skillene i privat og offentlig sektor. Dessuten utgjør det et av flere fleksible tilknytningsformer som mer og mer synes å prege det moderne arbeidslivet (jf. kapittel 3.2).

### 5.5.2 Kort om bakgrunn for ordningen

Bruk av vikarer er for bedriftene en mulighet til å få tilgang på arbeidskraftressurser i perioder med kapasitetsproblemer eller sykefravær uten å måtte foreta faste ansettelser. Uten langsiktige forpliktelser, er det også en måte å få testet ut personer i forhold til kompetanse eller andre egenskaper av relevans for arbeidsforholdet. For arbeidstakerne gir ordningen økt fleksibilitet mht. tilknytningens varighet (men også redusert forutsigbarhet i forhold til framtidig økonomi, tidsbruk etc.). Svakheten ved denne type korttidsengasjement er gjerne knyttet til de belastningene bedriften har i form av oppstartingskostnader. Dessuten vil stadige utskiftninger innebære at kompetanse som kan være viktig for bedriften kan gå tapt når vedkommende slutter. Sett fra arbeidstakernes ståsted ser vi at det er en del som ønsker en mer fleksibel tilknytning til arbeidsmarkedet enn hva faste stillinger gir. I noen sammenhenger kan imidlertid slike ordninger svekke arbeidstakernes rett til velferdsgoder som pensjonsordninger. Dessuten vil mer kortvarige engasjementer svekke muligheten til å

etablere sosiale nettverk i jobbsammenheng. Mange finner likevel vikariater attraktive fordi det gir mulighet til å prøve seg litt fram i forhold yrkesvalg og arbeidsforhold. Av og til kan det også vise seg å være en innfallsport til fast jobb. Bruk av vikarer er spesielt framtreddende i kontorrelaterte jobber, men også i jobber som lager, butikkarbeid, rengjøring og ellers andre arbeidsområder som ikke trenger for mye bedriftsspesialisert opplæring.

Vikarbyråbedriftene består både av større og mindre aktører, hovedsakelig innen privat sektor. I juli 2000 kom imidlertid en lovendring om utleie av arbeidskraft og privat arbeidsformidling som også gav Aetat muligheter til å starte med salg av betalingstjenester, herunder utleie av arbeidskraft, direkte fra Aetat til sluttbrukere. En vesentlig del av dette tilbudet som fikk betegnelsen Bedriftstjenester omfattet utleie av vikarer. Tjenesten var styringsmessig og organisatorisk organisert som en atskilt enhet fra Aetats organisasjon og ble en egen avdeling i Arbeidsdirektoratet. Ordningen hadde egen direktør med ansvar for tilsetninger og avlønninger av staben i Aetat Arbeidsdirektoratet og lokalt ute ved kontorene. I de tilfeller hvor Aetat Bedrift sine operative enheter var samlokalisert med Aetat lokal, skulle Aetat Bedrift utgjøre en egen organisatorisk atskilt enhet. Eventuelle felleskostnader ved forvaltningsdelen av Aetat og Aetat Bedrift skulle fordeles og faktureres Aetat Bedrift i henhold til faktiske kostnader. Dessuten skulle sistnevnte etat føre et atskilt regnskap og være momspliktig for sine tjenester. Det ble i denne organiseringen lagt avgjørende vekt på at dette skulle tilfredsstillende de krav som gjaldt i konkurransereguleringen, slik at det ikke forekom kryss-subsidiering av noen art. Det skulle også være et skille mellom Aetats ordinære Internett-tjeneste aetat.no og bedriftstjenestene. Det ble derfor ikke anledning å tilby reklameplass på aetat.no (Aetat Programnotat 04.10.2001). Erfaringene med tiltaket var gode, spesielt gjaldt dette tjenesten vikarutleie. I en pressemelding fra Aetat 16.03.01 ble det særlig gjort et poeng av at Aetat gjorde det bra på formidling, hvor de tradisjonelt ikke har hatt så godt fotfeste. Dessuten var Aetat og på steder hvor denne type tjenester ikke ellers fantes i form av private aktører.

Etter en nærmere gjennomgang av ordningen reiste imidlertid myndighetene tvil om daværende ordning var holdbar i tråd med reglene om statstøtte. Dette hadde

blant annet sammenheng med at et forvaltningsorgan som Aetat ikke kunne gå konkurs og at de ikke betalte skatt. Regjeringen fikk i denne forbindelse vurdert to modeller som skulle være mer robuste i forhold til konkurranselovens krav. Den ene modellen gikk ut på å omdanne Aetat Bedrift til en juridisk enhet i form av en statsbedrift. Denne modellen viste seg lite aktuell både fordi denne virksomheten for å kunne være konkurransedyktig ikke kunne ta andre hensyn i forhold til utsatte grupper enn konkurrentene. Samtidig ville staten gjennom etableringen av en statsbedrift løpe en høy økonomisk risiko. Dette hadde sammenheng med at det er stor konkurranse innen vikarmarkedet. Statsbedriftsmodellen ble derfor vurdert som uaktuell. Det andre alternativet gikk på å utvikle utleie som et eget arbeidsmarkedstiltak knyttet til kjernevirksomheten ved etaten (arbeidet med de prioriterte gruppene). Konkurransen med de private byråene ville dermed bli beskjedent siden de i liten grad leier ut Aetats prioriterte grupper. Utleien skulle i stedet skje direkte fra Aetat, organisert gjennom en egen enhet i etaten. Ved å konsentrere innsatsen mot utsatte grupper kunne det også bli behov for tilskudd av arbeidsmarkedsmidlene til arbeidsgiverne (St.meld. nr. 2 (2000-2001)). Bedriftstjenestenes videre skjebne ble, med unntak av utfasing av allerede påbegynte kontrakter, en betydelig nedskalering. I Aetats Programnotat 2002 heter det: *”Vikardrift i 2002 videreføres bare som et vederlagsfritt tilbud i samarbeidsprosjekter mellom enkelte Aetat lokal og arbeidsgivere. Gjennom selvhjelpssystemer kan også vikardrift bli tilbudt gjennom Internett (Ekstranett) slik at arbeidsgivere selv kan søke seg fram og finne vikarer.”* Det ble senere arbeidet med å få dette på plass.

### *5.5.3 Det private vikarbyråtilbudet*

En pågående studie av bedriftrelaterte tjenesters rolle i verdiskapingen har blant annet tatt for seg den geografiske fordelingen av vikarbyråer. Tallene som baseres på en spesialkjøring fra Statistisk sentralbyrå med tall fra 1999, viser at private vikarbyråbedrifter bare er lokalisert i 20 prosent av landets kommuner (Rusten, 2002 upublisert). Dessuten viser våre analyser at dekningsgraden varierer svært mye med kommunetype. Mens vi finner slik virksomhet i 38 prosent av storbyområdene, er andelen 27 prosent for kommuner tilhørende andre byområder og bare 7 prosent i distriktskommunene. Nå vil nok dekningsgraden være noe bedre enn det disse tallene som omfatter lokalisering anslår, i og med at et

vikarbyrå også vil kunne betjene et visst omland utenfor egen kommune. Dekningsgrad er her definert som andel av kommunene som har en slik virksomhet. Legger vi til grunn til at disse aktørene vil kunne dekke vanlig dagpendlingsomland (ca. 1 times reisetid), vil det likevel være en betydelig underdekning med hensyn til tilgjengelighet. Dermed bekreftes det vi finner gjennom intervjuundersøkelsen, nemlig at på mange steder finnes det rett og slett ikke alternative private aktører. Etterspørselen av vikarbyråtjenester synes både å ha sammenheng med størrelsen på den lokale økonomien, men og bransjestrukturen. Spesielt aktuelt er bruken av vikarer for handel og tjenesteyting, pleie- og omsorg og ellers i forhold til arbeidsoppgaver som er relativt standardiserte. Det er også bedriftsmessige variasjoner i bruk av vikarer. På enkelte steder har det rett og slett ikke vært noe "kultur" for å bruke vikartjenester. Vikarbyråtjenestene har vært i betydelig vekst i Norge i de senere år, og for de private aktørene vil det være viktig å få avklart Aetats posisjon i dette markedet.

#### *5.5.4 Kontorenes praksis og erfaring med bedriftstjenestene*

I intervjuene våre tok vi blant annet opp hvorvidt ordningen med bedriftstjenester kom i konkurranse med de private vikarbyråene. Intervjuresultatene viste at det på mange steder ikke eksisterte alternative private aktører. En av lederne vi intervjuet i en mindre kommune kommenterte ordningen slik:

*"Betalings-tjenestene gav en veldig bra giv. Det er ingen vikarbyråer her på stedet. Det var tidligere Manpower her. De ringte hit til oss, men fant etter hvert ut at markedet var for lite til å satse på egen etablering her. Dermed anser vi oss ikke for å være noe trussel for et eksisterende privat formidlingsalternativ.*

En annen ved et annet kontor i distriktene sa det slik:

*"Vi har veldig lite tradisjon med utleie av vikarer og vikarpooler her ute, men når vi ser hva vi greide å få til i løpet av den korte tida, så fikk vi bekreftet at dette var en ny kanal inn i markedet for søkerne våre. Jeg var overrasket over hvor villig markedet var til å betale for ordinære*

*arbeidssøkende inklusive de langtidsledige og de som hadde vært på  
attføring. Den ordningen vi nå sitter igjen med er en pervertert utgave, i  
og med at vi nå bare skal formidle langtidsledige og attføringsøkende. På  
den annen side må vi innrømme at dette arbeidet ble et uromoment både i  
forhold til de som var satt til å jobbe med dette, og når det gjaldt  
avlønning. Jeg beklager likevel at denne ordningen opphørte.”*

Vi har også registrert andre erfaringer med samarbeid med vikarbyråer, uavhengig av etablering av bedriftstjenestene. Ett av kontorene fortalte for eksempel at de kaller inn vikarbyråer og andre bedrifter i forbindelse med kursavslutning. Hensikten er å presentere de ”uteksaminerte” kandidatene for potensielle arbeidsgivere. Et annet kontor hadde inngått et mer aktivt samarbeide med et privat vikarbyrå som for øvrig var lokalisert rett i nærheten:

*”Vi har fra første dag hatt et godt samarbeid. Samarbeidet var kanskje litt  
lunkent akkurat i den perioden det var bedriftstjenester. Vi har tjent på at  
de har vært der, og de har vært veldig glade for å ha hatt oss i nærheten.  
Vi er gjensidig avhengige av hverandre. De henter nesten alle sine vikarer  
fra oss. (red.merk og ifølge en av saksbehandlerne vi snakket med senere  
gjaldt dette også en del langtidsledige). Og får de ett oppdrag fra en  
bedrift som de ikke kan påta seg, så får vi gjerne oppdraget fra dem.”*

En annen av våre informanter pekte på at de forholdt seg til ulike grupper og gav følgende vurdering av konkurransesituasjonen:

*”Vi ble i utgangspunktet ikke konkurrenter med de private formidlerne. De  
bruker disse byråene først og fremst ville ha tak i, kom sjelden til oss  
eller var lenge her. Du kan heller se det slik at de vi fikk utplassert på  
denne måten, var de som ikke var interessante for de private formidlerne,  
helt til at de så at vi tjente penger på dem.”*

I intervjuundersøkelsen kom vi litt inn på kontorenes erfaringer med bedriftstjenestene. Blant annet kom vi inn på om denne tjenesten gagnet de viktigste målgruppene slik intensjonen var. Blant de vi intervjuet mente samtlige

at ordningen hadde vært vellykket, og at den derfor burde ha fortsatt. En av våre informanter sa det slik:

*”Vi hadde spesielt gode erfaringer med vikarutleie. Jeg kan spesielt nevne et lager som vi samarbeidet med. Vi sendte over kandidater. De var kjempefornøyde og neste gang overlot de det nærmest til oss og plukke ut kandidatene. Vi klarte også å plassere en del langtidsledige på denne måten. Blant annet gjaldt dette en del fremmedspråklige som tidligere hadde forsøkt seg gjennom Manpower og Olsten, men som der hadde fått tilbakemelding om at de ikke var interessante. De kom til oss og vi fikk dem ut. Da ble de også etter hvert oppdaget av de private vikarbyråene. Vi fikk med andre ord vist at en del fremmedspråklige er veldig bra arbeidskraft.”*

For noen kontorer ble likevel ordningen til tider et kapasitetsproblem. Blant annet var det et kontor som erfarte at formidlingen til den kommunale helse- og sosialtjenesten, som blant annet omfattet sjukeheimene, ble en for omfattende oppgave i forhold til ressursene som var avsatt. Det ble, som en sa, nærmest ”å sitte ved telefonen døgnet rundt.”

#### *5.5.5 Implikasjonene ved opphør av bedriftstjenestene for brukerne av slike tjenester*

Med opphør av den offentlige vikartjenesten står noen kommuner helt uten et vikarformidlingstilbud. Videre bidrar opphør av tiltaket ifølge våre informanter til en svekkelse av Aetats tillit i markedet:

*”Vi hadde en flott offensiv i fjor. Med frokostmøter med arbeidsgivere. Det er klart at luften gikk litt ut av ballongen. Det hele er litt flaut.”*

En annen ved samme kontor sa det slik:

*”Jeg synes det er kjedelig å gå ut og reklamere for et produkt i noen uker, for deretter å måtte trekke det tilbake. Det har vært litt sånn.”*

Opphøret av bedriftstjenestene var begrunnet med konkurranseforhold, men i mange deler av landet finnes det ikke private aktører. Dermed kunne tiltaket også en del steder representere et helt nytt tjenestetilbud for næringslivet. I de større byene ble Aetat Bedrift en supplerende tjeneste til det private tjenesteleverandører kunne tilby, og en kan nok ifølge en distriktsarbeidssjef kanskje her sette spørsmålsteget vedrørende konkurransebetingelsene. Det kan imidlertid også tenkes at en del private utleiere faktisk har hatt nytte av den offentlige aktøren:

*”Jeg morer meg veldig når det sies at det er veldig dyktige folk som jobber i de private vikarbyråene for vi har lært dem opp alle sammen” (Aetat leder).*

På mange måter ble bedriftstjenestene en ”spydspiss” i formidlingsarbeidet. En av saksbehandlerne i en større by sa det slik:

*”Tiltaket ble fra næringslivet oppfattet som profesjonelt ikke minst på bakgrunn av at denne enheten konkurrerte med andre.”*

Etter at betalingstjenestene opphørte opplevde en del arbeidskontorer betydelig nedgang i kontakten med arbeidsgiverne. En av distriktsarbeidssjefene forklarte holdningsendringen hos arbeidsgiverne slik:

*”I den perioden vi tok betaling stilte arbeidsgiverne høye krav til oss, og forventet at de fikk den varen de hadde betalt for. Det vi opplever nå er at vi kan gjøre en god eller kanskje til og med en bedre jobb gratis, men at de ikke blir fornøyd. Vi ble med andre ord oppfattet som mer profesjonelle når vi tok oss betalt for denne tjenesten.”*

Det er ellers nokså velkjent fra forretningsverden at betaling ofte blir oppfattet som en bedre garanti for levering enn noe som er vederlagsfritt.

Opphør av betalingstjenestene har utvilsomt skapt en del forvirring ute i næringslivet om hva som nå utgjør Aetats tjenestetilbud. Situasjonen har ikke blitt lettere ved at en heller ikke internt i etaten har hatt klarhet om, og i så fall hvordan denne type aktiviteter skulle videreføres. Programnotat 2002 Aetat som forelå

etter at disse intervjuene ble foretatt, tyder på at det ennå gjenstår noe avklaring i forhold til hvilken form vikartjenestene skal ha.

## **5.6 Vurderingen av formidlingsarbeidet hos Aetat lokal**

En bedriftsarbeidssjef ved et mindre kontor beskrev formidlingsarbeidet slik:

*”Vi har et hovedansvar for å jobbe med arbeidsgiversiden med rekruttering og formidling, og har bedriftskontakt innenfor oppfølgingsteamet. Vi har jevnlig kontakt med arbeidsgivere, med de vi tradisjonelt har hatt kontakt med, pluss noen nye. Vurderingene for den oppsøkende virksomheten baseres på vurderingene i markedet av hvor det er behov for medarbeidere. Det er en viss bransjeinnretning på dette arbeidet, men vi forsøker også å ivareta enkeltbedrifters behov. I perioden hvor vi hadde bedriftstjenester hadde vi mye fokus omkring handelsnæringen, og det lyktes vi godt med.”*

Beskrivelsen synes å være nokså representativ blant de kontorene som inngikk i vår studie. Blant våre 12 case finner vi noen kontorer som har prioritert formidling meget høyt. På den annen side er det faktisk også et par eksempler på kontorer hvor de nesten ikke jobber med formidling. Disse to kontorene har begge betydelig ledighet, deriblant også en del langtidsledige.

Våre intervjuer viser nokså klart at mye av kjernen i å lykkes med formidling er basert på markedskontakt, hvor en også har mulighetene til å yte individualisert service overfor ulike arbeidsgivere. I forhold til brukerne vil det variere hvilke former for tiltak som bør ”følge disse” til den nye jobben. Det var blant annet en av saksbehandlerne som fortalte oss at det var lettere å selge inn en person på praksisplass fordi dette av arbeidsgiverne ble oppfattet som et opplæringstiltak. Lønnstilskudd var derimot av og til et signal på at det ”kunne være noe galt” med den personen en formidlet. Samtalene ved de ulike arbeidskontorene og det vi ellers kjenner til av praksis innen forretningsverden, tyder på at det kan være hensiktsmessig å drive oppsøkende virksomhet ute på arbeidsplassene. Dette kan skje både i forkant av et eventuelt oppdrag, og i form av etterpleie når brukere er blitt plassert ut.



Sett utenfra kan det synes å være to viktige forhold som forklarer de relativt store forskjellene i hvordan de ulike kontorene håndterer formidling. Det ene er knyttet til eksterne betingelser og kan oppsummeres som i tabell 5.1 nedenfor.

*Tabell 5.1 Forskjeller i ytre betingelser som skyldes beliggenhet og som påvirker arbeidsbetingelsene i formidling av arbeidskraft*

Regionstype	Nettverk	Brukere	Næringsstruktur	Marked
Distrikter	Uformelt	Synlighet/ kjennskap	Smalt	Aetat har tilnærmet formidlingsmonopol
Urbane områder	Formelt	Anonymitet	Bredde	Samarbeid/konkurranse med andre formidlingsaktører

Forskjellen mellom sentrum og periferi når det gjelder kontorenes arbeidsbetingelser synes med andre ord å være nokså forskjellig. Det er dermed ikke sagt at disse forskjellene påvirker utfallet i forhold til hvordan kontorene lykkes med formidling i noen entydig retning. Snarere viser det at organiseringen, arbeidsmetodikken og ressursbruken i forhold til denne type oppgaver må bli noe forskjellig. Hvor mye formidlingsarbeidet prioriteres har også sammenheng med kontorets kompetansesammensetning.

Den bringer oss over på den andre dimensjonen som er knyttet til hva slags utdanningsbakgrunn staben ved Aetat lokal består av. Faglig bakgrunn synes i noen grad å påvirke både hvilke oppgaver som vektlegges, og selve utførelsen av arbeidet. Vårt generelle inntrykk er at forskjellene mellom kontorene er dels betydelige når det gjelder fagbakgrunnen hos de som jobber der. Videre ser vi betydelige forskjeller i arbeidsmetodikk og prioriteringer. Vi har nedenfor i tabell 5.2 antydnet noen elementer som synes å beskrive dette i materialet. Implikasjonene av denne type refleksjoner er ikke et forsøk på å fremheve noen fag framfor andre, snarere synes de å ha en komplementær rolle. Det synes også nokså klart at i forhold til formidling er erfaring fra næringslivet en god ”ballast.”

Tabell 5.2. Rolleperspektivet relatert til saksbehandler basert på våre erfaringer fra intervjuundersøkelsen

FOKUS	KOMPETANSE	ERFARING	FORDELER	ULEMPER
Arbeidsgiver	Øk/adm	Ledererfaring fra næringslivet	En spiller så godt på lag med arbeidsgiverne at en også klarer å få utplassert noen av de vanskeligste	De vanskeligste brukerne faller lettere igjennom
Arbeidssøkende	Sosiologer Sosionomer/ Lærerutdannede.	Klienterfaring	Empati, innsikt vilje og evne til å hjelpe enkeltindivider, brukerne i fokus	Vektlegging på årsak, symptom og annet fokus i forhold til brukernes behov

Vi har ellers i dette kapitlet referert til bedriftsundersøkelsene som ett av flere virkemiddel til å fange opp i hvilken grad formidlingsarbeidet svarer til forventningene i markedet, og disse undersøkelsene synes å ha en verdi. En kan riktignok kritisere et metodisk opplegg hvor det mer eller mindre legges opp til at det enkelte kontor selv velger innsamlingsmetode. En bedre struktur i forhold til designet ville utvilsomt gitt et bedre sammenligningsgrunnlag fra år til år og fra region til region. At en dessuten innimellom får muligheten til å kjøre studien på et bredere utvalg på lokalt nivå, vil nok være en klar fordel om dette skal bli et godt verktøy i strategiarbeidet.

Hensikten med drøftingen av formidlingsarbeidet i Aetat lokal har ellers vært å få fram noen erfaringer som kontorene sitter igjen med etter ordningen med bedriftstjenester. Ett hovedinntrykk er at det er store variasjoner i kontorenes erfaringer og oppfatninger. Vi har her oppsummert noen punkter:

- Ved mange kontorer finnes ingen alternative private aktører
- Der hvor private aktører finnes, opplever enkelte kontorer at ordningen har ført til at også de private har blitt noe mer villig til å rekruttere blant de svakest stilte brukerne. Kontorene har således gjennom tiltaket bidratt til å vise et potensiale som de private ofte har oversett

- Kontorene selv har gjennom den organiseringen som bedriftstjenestene medførte, sett nye muligheter, og erfart nye måter å jobbe på
- Bedriftstjenestene har bidratt til å styrke kontakten mellom Aetat og næringslivet
- En del kontorer har imidlertid erfart at bedriftstjenestene til tider ble svært ressurskrevende
- Kontorene opplever at opphør av ordningen har slått uheldig ut i forhold til Aetats renommé som tjenesteleverandør, både med hensyn til langsiktighet og forutsigbarhet. En sitter igjen med et inntrykk av at det er mye forvirring og usikkerhet omkring ordningen. Det gjelder både blant de som jobber ved kontorene, og i de private bedriftene.

Det ble ved ordningen som omfattet vikartjenester også formidlet langtidsledige, men det kan allikevel tenkes at betalingsaspektet tilsa en større grad av kvalitetsikring når det gjaldt valget av kandidater hos etaten sammenlignet med hva som gjelder i en ordinær formidlingssituasjon. Hvis det var en slik tendens til ”fløteskumming” kunne dette i så fall innebære at Aetat lokal ellers ble sittende igjen med mange av de vanskeligste tilfellene.

## 6. TILTAK

### 6.1 Innledning

Dette kapitlet gir en kortfattet oversikt over noe av tiltaksbruken som vi tok opp i våre intervjuer. Nedenfor i tabell 6.1 vises Aetats viktigste tiltakstyper ved utgangen av august 2002. Oversikten viser at antallet på tiltak alt i alt er nokså lavt i forhold til antall ledige, som i august 2002 utgjorde 82500 personer (3.5 prosent av arbeidsstyrken), hvorav 22700 av disse var langtidsledige. Dessuten ser vi en liten nedgang i antall på tiltak sammenlignet med 2001 som er vårt undersøkelsesår. Volumet av tiltak er slik vi tolker dem, mer et tegn på at etaten ikke evner å gi alle som burde hatt det et tilbud, enn at behovet i det siste har blitt mindre. Det synes imidlertid ikke å være noen politikkdreining som skulle tilsi at tiltakstallene er blitt så lave. I St. meld. Nr. 2 (2001-2002) heter det: *”De ordinære arbeidsmarkedstiltakene settes i første rekke inn overfor ungdom, innvandrere og langtidsledige som har behov for kvalifisering og arbeidstrening for å komme i ordinært arbeid. Vedtatt budsjett gir rom for 8200 plasser under de ordinære arbeidsmarkedstiltakene som gjennomsnitt for inneværende år.”*

Vi har nedenfor foretatt en kortfattet gjennomgang av noen tiltak og praktiseringen av disse. Yrkeshemmede og ordningene knyttet til den gruppen har ikke vært tema i denne studien og er derfor utelatt.

Tabell 6.1. Personer registrert i ordinære tiltak fordelt på tiltakstype ved utgangen av august 2002 (Aetat, august 2002).

				Endring fra august 2001			
	M	K	I alt	M	K	I alt	%
Lønntilskudd	853	431	1 284	-367	-34	-401	-24%
Arbeidspraksis	684	699	1 383	220	202	422	44%
Opplæring	1 219	1 422	2 641	-100	-320	-420	-14%
Midlertidige sysselsettingstiltak	16	1	17	15	-6	9	-
Andre tiltak	41	14	55	41	14	55	-
Sum ordinære tiltaksdeltakere	2 813	2 567	5 380	-191	-144	-335	-6%
- herav under 20 år			436			65	

### 6.1.1 Lønnstilskudd

Formålet med ordningen er å motivere arbeidsgivere til å ta inn arbeidsledige og yrkeshemmende i ordinært arbeid med vanlige lønns- og arbeidsvilkår. Tiltaket er rettet mot utsatte grupper på arbeidsmarkedet, men målgruppe kan variere fra år til år (Aetat årsmelding, 2000). Lønnstilskudd kan ytes til etablerte bedrifter med ordinær produksjons- og sysselsettingsvirksomhet. Tilskuddet ytes i form av prosentvis lønnsrefusjon for en begrenset andel av ansettelsestiden. For gruppen langtidsledige vil ordningen med lønnstilskudd med inntil 50 prosent i 6 måneder, og for flyktinger og innvandrere inntil 75 prosent i inntil 6 måneder og 40 prosent i inntil 6 nye måneder. Andre grenser kan knyttes til arbeidstakere som er ferdig med yrkesrettet attføring og lignende. Refusjonsgrunnlaget består av lønn, feriepenger og arbeidsgiveravgift av lønnen og feriepengene, knyttet til normalarbeidstid (Aetat Tiltaksboka, interndokument).<sup>16</sup>

- Kvalitetssikringsrutiner for å sikre tiltakets treffsikkerhet

Hvor mye ressurser som har vært brukt på tiltaket lønnstilskudd har variert noe opp gjennom årene. Implikasjonene ved at tiltakene har vært svært mye brukt i en periode, er at en del arbeidsgivere blir for godt vant i forhold til forventninger om stønadsandel. Det vil dessuten være de som klart utnytter ordningen til periodevis å subsidiere virksomheten, uten at de egentlig har ambisjoner om å gi vedkommende i tiltak noen jobb etterpå. En distriktsarbeidssjef som påpekte dette sa at det var viktig å komme i dialog med arbeidsgiveren etter ca. 3 måneder. Da bør det være mulig å ha en oppfatning om den personen som ble engasjert duger eller ikke. Fikk de ikke en slik melding da, og heller ikke etter 6 måneder, ble det rett og slett vurdert som misbruk. Resultatet ble at utbetalingen uteble. Likevel bør det her påpekes at vedkommende distriktsarbeidssjef ikke hadde noen eksakte eksempler på at arbeidsgivere ikke hadde fått utbetalt lønnstilskuddet. En vanlig oppfatning ved arbeidskontorene var at lønnstilskudd var en meget god ordning for å få ut folk.

---

<sup>16</sup> Vi refererer her til ordningen slik det var i forskriftene på det tidspunktet vi utførte våre kontorundersøkelser. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at det fra 1. januar 2002 kom endringer i forskriftene som spesielt gjaldt tilskuddsatser, varighet og målgruppe (jf. Forskrift om Arbeidsmarkdstiltak fra 1. januar 2002).

### *6.1.2 Praksisplass og arbeidstrening*

Formålet er her å styrke arbeidssøkerne sine muligheter til å få arbeid eller opplæring. Målgruppen er nykommere på arbeidsmarkedet og langtidsledige som trenger opplæring gjennom oppfølging og tilrettelagt arbeidstrening, ungdom under 20 år som ikke tar imot tilbud innen den lovfestede retten til videregående opplæring. Vi har gjennom intervjuene fått opplyst at praksisplass brukes mye overfor yngre personer og personer som man ønsker å vurdere om de kan være skikket for å ha en jobb.

### *6.1.3 Jobbklubb*

Ordningen skal medvirke til å få arbeidssøkere i ordinært arbeid. Målgruppen er arbeidssøkende over 19 år som Aetat vurderer har kompetanse til å gå ut i jobb på dagen, dvs. formidlingsklare arbeidssøkere. Deltagerne skal ha avklart ønskene sine og sjansene på arbeidsmarkedet, og de skal ha laget en handlingsplan over aktiviteter for å nå målet (Aetat årsmelding, 2000). Deltakerne skal gjennom ordningen forbedre sin søkeatferd ved systematisk å søke jobber. Undervisning og jobbsøking drives i en gruppe, hvor opplæringen følger et sosialt program basert på gruppemetodikk. Jobbsøkingen foregår både i det annonserte og uannonserte markedet. Varigheten på en jobbklubb kan være inntil åtte uker. Nedre aldersgrense er 19 år. Erfaringene med jobbklubb synes å være gode, men forholdsvis lite brukt utenom de større byene. Flere av de saksbehandlerne vi snakket med hadde gode erfaringer med jobbklubbsordninger, og mente at etaten burde gi denne ordningen prioritet.

### *6.1.4 Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)*

Ordningen skal kvalifisere arbeidssøkere til ordinært arbeid, redusere mistilpassing mellom behovene i arbeidslivet og arbeidssøkerne sin kompetanse, samt motivere arbeidsledige til videre utdanning. Målgruppen er yrkeshemmende og personer i en usikker sysselsettingssituasjon. Den nedre aldersgrensen er 19 år (Aetat årsmelding, 2000).

En del kontorer har godt samarbeid med videregående skoler og høyskoler i det å gi kurs. På andre steder er det egne kursbedrifter som jobber med dette som formål. Flere av kontorene er også flinke til å tilrettelegge kurs på basis av behov

de har fanget opp gjennom konkrete behov innen næringslivet på årlig basis eller ut fra spesifikke behov som dukker opp. For eksempel var det et kontor som etablerte et butikkespeditørkurs i forbindelse med en større kjøpesenteretablering. Andre kontorer har kjørt sveisekurs, stillaskurs, truckførerkurs og lignende. Eksempler på kurstilbud av mer generell karakter er datakurs og regnskapskurs. Kurstilbudet gir kompetanse, men ofte like viktig er det at tilbudet engasjerer brukeren. Det bidrar til å bygge opp selvbildet, det forplikter og gir et sosialt fellesskap med andre som kan være nødvendig i en vanskelig situasjon. Spesielt på steder med ellers begrenset tilgang på ledig arbeidskraft gir slike kurser betydelig uttelling ved at mange av kursdeltagerne i etterkant får jobb.

- Forberedende arbeidsmarkedsopplæring for flyktninger og innvandrere

Her er formålet å bedre deltagerens kjennskap til norsk språk og samfunnsliv, og gi dem faglig basiskunnskap til ordinær utdanning. Deltagerne får også opplæring om arbeidsmarkedet og arbeidsgivere. Til forskjell fra personer på andre typer tiltak (kvalifiseringstiltak) hvor det bare utbetales en kursstønad eller lignende, kvalifiseres disse personene som sysselsatte.

## **6.2 Geografisk mobilitet og bruken av mobilitetsfremmende stønader**

### *6.2.1 Innledning*

De mobilitetsfremmende stønadene er i henhold til mandatet for dette prosjektet et av de punktene som Arbeids- og administrasjonsdepartementet har bedt oss spesielt om å vurdere. For å kunne forklare og forstå effekten av slike ordninger, er det viktig å vite litt mer om hva som forklarer geografisk mobilitet generelt, og mer spesifikt hvor mye av disse prosessene som kan knyttes til arbeidslivet. Kunnskapen om hvorfor folk flytter, eventuelt ikke flytter, blir med andre ord viktige premisser for vurderingen av i hvilken grad Aetat klarer å få arbeidsledige, deriblant de langtidsledige, til å flytte for å få seg arbeid. Innledningen i dette kapitlet er derfor viet en mer generell drøfting av geografisk mobilitet. Dette blir etterfulgt av mer detaljer omkring regelverk, praktisering og erfaringer omkring ordningen med mobilitetsfremmende stønader. Vi vil i avslutningen på basis av gjennomgangen, liste opp en kortfattet oversikt over problemene med forslag til tiltak.

### *6.2.2 Begrepsavklaring, status og formålet med økt geografisk mobilitet*

Geografisk mobilitet omfatter de tilfeller hvor individer flytter og bytter bosted. Flyttinger kan skyldes ulike drivkrefter knyttet til det å realisere utdanning, ha sammenheng med sosiale forhold (livsleddsager, livsstil osv.) eller det å skaffe seg eller bytte arbeid. Det er dermed langt fra alle flyttinger som kan knyttes til arbeidslivet. Dette bekreftes blant annet av en undersøkelse av arbeidskraftens mobilitet i Sverige, hvor man finner at de fleste flytter av årsaker som ikke er knyttet til arbeidsmarkedet (SOU, 2000).<sup>17</sup> Snarere handler flyttingene ofte om å komme nærmere slekt, familie eller partnere, eller noen ganger ønsket om å flytte vekk fra disse. Bare en av fem i den svenske undersøkelsen angir arbeidsmarkedsrelaterte motiver, og bare en mindre andel av disse igjen befinner seg i en situasjon hvor de er arbeidssøkende og flytter for å få seg jobb. Det var til og med flere som ble uten arbeid som følge av flytting, enn de som følge av dette fikk jobb (SOU 2000). Studier fra Norge tyder tilsvarende på at flyttinger har andre årsaker enn de som er knyttet til arbeidsmarkedet. I svært mange tilfeller skjer flyttinger over lengre avstander og ofte i en relativ tidlig livsfase i forbindelse med utdanning (Fosso og Alvheim, 2001). Senere flyttinger er gjerne over kortere avstander hvor en bytter jobb, men har mer sammenheng med skifte av bolig. Det er likevel mobiliteten i forhold til arbeidslivet som vi her vil drøfte noe nærmere. I denne gruppen er det yngre personer med høyere utdanning og som allerede er i jobb som flytter mest (Persson, 2001). De fleste flytter fra jobb til jobb. En viktig forklaring på at andelen arbeidsledige blant den delen av befolkningen blir så liten er simpelthen at denne gruppen er langt mindre enn for eksempel de som har avsluttet utdanning (Persson, 2001).

Flyttinger fra arbeidsløshet til arbeid påvirker ikke særlig de regionale forskjellene som eksisterer i arbeidsmarkedet. Det er heller ikke mange av dem som mister jobben som flytter. Et sted som mister mange jobber vil derfor lenge kunne slite med disse problemene. Vi kan også lese av de månedlige arbeidsledighetstallene at de regionale forskjellene i ledighetstallene er nokså betydelige og mønsteret holder seg nokså stabilt. For eksempel er Finnmark ofte fylket med høyest

---

<sup>17</sup> Omfatter registrerte flyttinger over kommunegrenser



ledighetstall, mens Akershus og Sogn og Fjordane ofte har vært å finne i den andre enden av skalaen. Flyttingene knyttet til arbeidslivet omfatter:

- Jobbskifte mellom arbeidsplasser/sektorer eller stillingskategorier
- Fra en som mangler yrkeskarriere eller skifter fra arbeidsledig til jobb eller omvendt
- Flytting mellom arbeidsmarkedsregioner

Hvorfor ønsker myndighetene at folk skal flytte? Geografisk mobilitet anses som en viktig forutsetning for et effektivt arbeidsmarked. Regionalpolitisk er det for eksempel viktig at ubesatte stillinger dekkes ved tilflyttinger når arbeidskraften ikke finnes lokalt. Dessuten vil det også for enkeltindividet selv og for samfunnet, ofte være en fordel om en flytter framfor å gå ledig over lengre tid. Mobilitet i arbeidsmarkedet yrkesmessig og geografisk vil dessuten kunne hindre at enkelte grupper av arbeidsløse marginaliseres.

De landene i Europa hvor de regionale forskjellene hva angår tilgang på arbeid er størst, er Tyskland, Storbritannia og Irland. Blant land i OECD-området er mobiliteten størst i USA, Japan og Storbritannia (NOU 2001: 29). I Norge er det som allerede nevnt også betydelige regionale forskjeller, men aktive arbeidsmarkedstiltak spesielt rettet mot Nord-Troms og Finnmark (bl.a. i form av redusert arbeidsgiveravgift og gunstige tilbakebetalingsordninger for studielån) har nok bidratt til at regionale forskjeller i ledigheten er noe dempet. Også store statlig initierte utbyggingsprosjekter har ofte fått en beliggenhet som har gjort at en regionalt har redusert ledigheten. Store prosjekter vil samtidig tiltrekke seg en del arbeidskraft utenfra, men ofte vil dette blir midlertidig. Eksempelvis vil en kunne få slike effekter i forbindelse med Snøhvit-utbyggingen ved Hammerfest.

Manglende mobilitet har sammensatte årsaker. Det er dels et resultat av store flytte- og reisekostnader, og dels har det sammenheng med regionale forskjeller i levekostnader. For eksempel ville mindre forskjeller i boligprisene for eksempel mellom Oslo og andre deler av landet, ikke minst distriktene, sannsynligvis ført til at flere hadde flyttet og tatt seg arbeid i hovedstaden. Kapitaltapet ved å flytte fra distriktene hvor boligprisene er langt lavere kan forsvares ved at vedkommende

oppnår høyere lønn på det nye stedet. Når slike forutsetninger ikke er til stede blir det heller ikke alltid hensiktsmessig å flytte. For langtidsledige vil tilsvarende også kostnadene ved å flytte fra for eksempel mindre steder for å etablere seg i de større byene kunne representere en betydelig økonomisk byrde.

I forhold til de som ikke har arbeid fra før, vil også manglende mobilitet ha sammenheng med nivået på den kompensasjonen som de arbeidsledige får. Når trygdeytelsene for eksempel i form av dagpenger eventuelt kombinert med egne midler eller annen støtte, gjør det mulig å leve som arbeidsløs, så vil dette medføre at noen velger ledighet framfor å flytte. Dessuten vil det være en del som blir værende fordi de blir forsørget. Noen ganger har de også selv en forsørgerrolle for eksempel i forhold til eldre i familien. Lavere bokostnader, kombinerte hushold og det at en kan basere seg på noe naturalbasert innhøsting, gjør at det er lettere å klare seg på trygd på en del mindre steder sammenlignet med de store byene Dette er for øvrig forhold som er bekreftet i internasjonale studier (Williams, 2001).

I forhold til eventuelle flyttekostnader er det dessuten viktig å inkludere andre forhold enn økonomi. Det gjelder for eksempel implikasjonene ved å flytte vekk fra venner, familie og andre som utgjør en del av ens sosiale nettverk.

### *6.2.3 Tiltakets utforming*

Vi vil her se nærmere på geografisk mobilitet med spesielt fokus på de mobilitetsfremmende stønadene. Ordningen omfattet i første halvår av 2001 i alt 6000 personer, noe som tilsvarer rundt 7 prosent av de ledige. Målgruppen er registrerte arbeidssøkere som må reise vekk fra hjemstedet for å få arbeid. De mobilitetsfremmende tiltakene omfatter reisestønad ved jobbintervju og flyttehjelp. Det er dessuten hjemmel for å bruke ordningen i forbindelse med reiser til og fra arbeidsrettede kurs av en bestemt varighet. Til alle ordningene er det knyttet en liten egenandel. For å komme inn under ordningene må søkeren ha vært meldt ledig i minst 3 måneder. Regelverket inneholder også mer detaljer omkring kriterier for arbeidets varighet, om muligheter for dekking av utgifter for hjemreise ved arbeidsløshet på tilflyttingsstedet m.m.

Mobilitetsfremmende stønad er dermed en økonomisk støtte til de arbeidsledige som er villig til å flytte for å få arbeid, noe de faktisk i mange tilfeller er pålagt ut fra kriteriene om berettigelse til dagpenger. Regelverket inneholder nemlig krav om at den som mottar ytelse skal være villig til å ta seg arbeid som vedkommende er fysisk og psykisk i stand til, også om dette er i andre deler av landet. Mobilitetskravet inngår som ett av kriteriene som må oppfylles for å bli definert som **reell arbeidssøker** og ha rett til dagpenger (Folketrygdloven § 4-5). Lovens tilføyelser av 18. juni 1998 nr. 38 åpner riktignok opp unntak for å bli regnet som reell arbeidssøker selv i tilfeller hvor vedkommende bare søker arbeid innenfor et begrenset geografisk område: *”Dersom alder eller tungtveiende sosiale hensyn knyttet til helse, omsorgsansvar for små barn eller pleietrengende i nær familie tilsier det.”* Det bør også nevnes at ordningen med å motta mobilitetsstønad bare gjelder for de som ikke får dekket reise eller flyttekostnader hos arbeidsgiver. Aetat har sanksjoner i forhold til regelverket om utbetaling av dagpenger for de som ikke vil flytte, og som ikke kommer inn under unntaksbestemmelsene. Normalt vil dette i første omgang dreie seg om avstengning av midlene for 8 uker. I registrerte bortfall for utbetaling av dagpenger for 2001, var det 82 tilfeller hvor geografisk immobilitet ble oppgitt som årsak. Dels har nok dette sammenheng av at mange av avstengningstilfellene har sammensatte årsaker, og dermed er registrert under andre forklaringer, men nok også ”reddes” av unntaksbestemmelsene.

Nedenfor vil vi på basis av innholdet i intervjuundersøkelsen drøfte Aetats arbeid med mobilitet, både i forhold til det å motivere arbeidstakerne, og praktiseringen av hovedelementene i tiltaket. Dessuten vil vi presentere noen konkrete eksempler på hva som er problemene med å få ledige til å flytte og eventuelt hva som kan gjøres for å bedre mobiliteten. Drøftingen inneholder således en gjennomgang av status i forhold til denne type arbeidsoppgaver, men også erfaringene sett i forhold til intensjonene og vurderingen av det formelle regelverket. Er det for eksempel store variasjoner mellom kontorene i forhold til villigheten og faktisk mobilitet blant brukerne? Varierer det også hvordan Aetat jobber i forhold til denne type problemstillinger? Vi vil forsøke å gi svar på dette gjennom drøftingen, og i avslutningen også komme med forslag til noen forbedringstiltak.

#### 6.2.4 Erfaringer knyttet til mobilitet av arbeidssøkende og bruk av mobilitetsfremmende tiltak

- Kontekstuelle forklaringer som skyldes geografiske arbeidsmarkedsforskjeller

Informasjon fra de 12 kontorene vi undersøkte tyder på at arbeidskontorer med generell høy mobilitet i befolkningen i større grad opplever at de arbeidsledige kan være villige til å flytte.<sup>18</sup> Videre synes våre data å vise at mobilitetsfremmende stønadsordninger først og fremst er aktuelt for mindre kontorer ute i distriktene, hvor avstanden til større steder med flere arbeidsplassmuligheter ikke kan nåes ved dagpendling. For storbyområdene med et internt godt sammensatt arbeidsmarkedstilbud, og tilsvarende kontorer som ligger geografisk nært opp til eller i større arbeidsmarkedsområder, er tiltaket langt mindre relevant. Informasjon basert på intervjuene tyder på at mange av flyttingene tar en sentraliserende retning. Dette har sammenheng med at de større byene vanligvis har det beste tilbudet av ledige jobber. Dessuten er det en del, kanskje spesielt unge, som finner det langt mer forlokkende å flytte til en større by. Her finner de et variert fritidstilbud og kanskje kjenner de noen der fra før. En slik løsning blir derfor langt mer attraktiv enn å flytte til et mindre sted langt "fattigere" på tilbud. Saksbehandlere vi har snakket med sier at de har forståelse for slike argumenter. I realiteten forblir av og til ledige stillinger på mindre steder ubesatt. Dette skjer selv om det finnes arbeidsledige bosatt andre steder som kunne ha gjort jobben om de hadde flyttet.

- Prioriteringer og ressursmessige forklaringer

Et gjennomgående trekk ved de opplysningene vi fikk i våre intervjuer er at stønadsordningen knyttet til mobilitet benyttes nå og da, men da først og fremst hos kontorene utenfor de store arbeidsmarkedsområdene. En del bruker både reise og flyttestønader i betydelig omfang, også ved å flytte om på andre midler. Det finnes imidlertid i vårt materiale et par eksempler på kontorer hvor

---

<sup>18</sup> I forhold til fylkene er nettoinnflyttingen i 1999 høyest for Buskerud, Vestfold og Østfold. Deretter følger de øvrige fylkene på Østlandet, Agderfylkene og Sør-Trøndelag. En svak negativ nettoinnflytting finner vi i Rogaland, Hordaland, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag og Troms, mens sterkest utflytting gjelder Finnmark, Nordland og Sogn og Fjordane. Målingen er her unntatt flyttinger innen fylket og internasjonale flyttinger (Statistisk sentralbyrå 2002).

formidlingsarbeidet generelt nærmest er valgt vekk. Dels synes valg av fokus på kontorene ikke bare å reflektere overordnede strategier fra sentralt hold, men også å ha sammenheng med hva som er interessefeltet hos ledelsen og staben lokalt. Dels vil type brukersammensetning ha betydning for hvilke oppgaver en vektlegger. Har en mange langtidsledige med betydelige sosiale problemer, blir det gjerne ikke mobilitetsfremmende stønader det beste tiltaket. Utgiftene til å dekke mobilitet vil i tillegg variere svært mye med hvor kontorene er lokalisert, og dette sett i sammenheng med hvor arbeidskraften sendes. Et par av arbeidskontorene ute i distriktene påpekte at budsjettene for flyttinger ble alt for knappe.

Likeledes vil det variere hvilke av støtteordningene, reisestønad i forbindelse med intervjuer eller flyttestønad, som brukes mest. Fra et lokalkontor har vi fått opplyst at utgiftene til flyttestønad av og til kan bli så store at de ikke kan tilby dette til alle som burde hatt det. Dermed kan det også oppstå problemer med forskjellsbehandling i forhold til brukerne, i hvert fall når en sammenligner individer bosatt på ulike steder. Det skjer nemlig av og til at ”ordningen” nærmest må legges vekk på grunn av pengemangel. I det hele tatt er det en del distriktsarbeidssjefer som påpeker betydningen av at bevilgende myndigheter, det være seg sentralt i Aetat eller i fylket, må ha evne og mulighet til å ta høyde for betydelige geografiske forskjeller. Forskjellene påvirker både behovet for tiltaket, og innebærer samtidig store variasjoner i forhold til størrelsen på reiseutgiftene som skal dekkes. Det at prisen på offentlige kommunikasjoner endrer seg svært mye over tid, representerer også betydelige utfordringer i forhold til å etablere likeverdige ordninger.

- Lokal forankret formidlingsstrategi hemmer bruken av mobilitetsfremmende tiltak

Dernest er det arbeidskontorer som stort sett prioriterer lokal formidling både i forhold til arbeidstakere og arbeidsgivere. Dette kan dels ha sin årsak i manglende kapasitet til å håndtere en geografisk videre søkeprosess ved kontorene. En kan riktignok søke opp jobbene på Internett, men videre oppfølging med kontakt til arbeidsgivere som en ikke kjenner fra før, kan vise seg å være langt mer arbeidskrevende enn om en baserer seg på etablerte kontakter. Vi har også blitt

fortalt at det av og til kan oppstå en målkonflikt mellom å rette seg etter de formelle instruksene om mer arbeidskraftmobilitet for å oppnå et mer effektivt arbeidsmarked på nasjonalt nivå, og det å ta vare på den lokale kompetansen som bygda kanskje etter hvert selv vil trenge. Spesielt vil en kunne møte slike dilemmaer i lokalsamfunn med arbeidsplasser med betydelige bemanningsmessige svingninger. Slike variasjoner i etterspørselen etter arbeidskraft kjennetegner for eksempel verftsindustrien og deler av næringsmiddelindustrien. De blir jo som en av våre intervjuobjekter sa: *”de mest ressurssterke som kan flytte, mens de som allerede har en del tilpasningsvansker lokalt, får tilsvarende problemer andre steder.”* Det er imidlertid også tilfeller at det å bryte ut av et uheldig sosialt nettverk og starte på nytt løser problemer.

Holdningene til å gjøre en lokal innsats kan imidlertid også gi seg andre utslag enn det å bare ville formidle lokalt. En distriktsarbeidssjef sa det slik:

*”Mobilitetsfremmende stønader bruker jeg med lett hjerte. Er det folk som har prøvd seg lokalt og som ikke har lyktes, så prøver vi å finne jobber til dem lengre unna. Jeg synes det er veldig bra at ungdommen prøver seg utenom her. Istedenfor å lære seg alle unotene her heime, så bør de kunne prøve seg i arbeid på andre kanter av landet.”*

Holdningene hos de som jobber med formidling blir dermed en meget kritisk faktor, også for motivasjonsarbeidet overfor de arbeidsledige. Spesielt er dette viktig for en del langtidsledige som trenger litt hjelp til å se veien ut av problemene.

- Empati og konfliktunngåelse demper framsetting av krav om mobilitet.

De fleste av de vi intervjuet er tilhengre av å praktisere regelverket med avstengning av dagpenger strengt i de tilfeller hvor brukeren har en plikt til å flytte for å komme seg i arbeid. Det er imidlertid ting som tyder på at mange saksbehandlere likevel vegrer seg for å presse en bruker til å flytte. En sa det slik: *”Jeg kan ikke pålegge noen å flytte når de sier at det vil føre til skilsmisse.”* En annen uttalte at det var problematisk å be folk om å flytte når de visste at det ville skape flere problemer for brukeren enn det flyttingen løste. Det er også en som

uttaler at det heller ikke er så lett å komme med slike pålegg på steder hvor alle kjenner alle, og hvor en derfor møter vedkommende også i andre sammenhenger enn på arbeidskontoret. Dermed vil både empati med brukeren, men også et eget ønske om ikke å bidra til konflikter (i unntaksvise tilfeller for å unngå trusler og vold), sette en demper på pålegg om å flytte og dermed bruken av mobilitetsfremmende tiltak. Det er også de som sier at avstengningen av dagpenger i slike tilfeller ikke har noe særlig for seg. En oppnår bare at vedkommende får det ennå litt vanskeligere i en periode, uten at det senere vil hjelpe på flyttevilligheten (for mer detaljer omkring praksis med avstengning av dagpenger se kapittel 4.4).

- En mer individualisert jobbsøkningsprosess bidrar til at flere velger å konsentrere søkingen til steder hvor de selv kunne tenkt seg å bo.

Mer omfattende bruk av IKT i Aetat med databaser for ledige stillinger på Internett, innebærer at mye av ansvaret for å søke opp jobber, langt på vei overlates til den enkelte bruker. De vil dermed kunne ”skreddersy” sin søkeprofil i samsvar med kvalifikasjoner og egne ønsker. Dermed oppstår heller ikke så ofte situasjoner hvor vedkommende blir nødt til å forholde seg til et jobbtilbud som de selv ikke synes er attraktivt. Antall tilfeller hvor Aetat avstenger dagpenger på grunn av manglende mobilitet vil nok derfor kunne avta i tiden framover om det ikke legges opp til at saksbehandlerne kvalitetsikrer jobbsøkeprosessen. Igjen vil dermed utfallet bero på Aetats organisering, ressurstilgang og prioriteringer. Hva man i praksis gjør, blir ofte et kapasitetsproblem.

- Regelverkets utforming

Teksten i regelverket som angir bruken av de mobilitetsfremmende tiltakene blir gjennomgående vurdert som ryddig av de saksbehandlerne vi har intervjuet. Når det gjelder selve innretningen på instruksene, er det derimot et par av kontorene som mener at egenandelene, og da spesielt på flytting, bør ned. Det var også de kontorene som mente at prosessene omkring søknadsbehandling ble vel byråkratisk. En distriktsarbeidssjef sa følgende:

*”Per i dag kreves 5 søknader for å få i gang dette tiltaket. Det kan i prinsippet avgjøres lokalt her på kontoret, men vi må faktisk sende disse sakene til fylket for å få litt avlastning. Vi er nemlig blitt så få her.”*

Med en slik håndtering vil brukerne lett kunne oppleve at søknadsbehandlingen går vel sent i forhold til å få en avgjørelse før reisen kan utføres. En annen saksbehandler foreslo at søknaden, og deretter vedtaket burde bli så enkelt utformet at det kunne plasseres på ett ark.

- Eksempler på kvalitetssikringsrutiner i vurderingen av rett til mobilitetsfremmende stønad

Vi kan ellers nevne at intervjuene avdekket noen aspekter knyttet til å kontrollere om tildelingen fungerte i overensstemmelse med bestemmelsene og i forhold til hensikten. Flere forhold ble i den sammenheng nevnt. Et kontor nevnte at de vektla at søkeren måtte innhente tilbud fra minst to flyttebyråer i forbindelse med søknad om flyttestøtte. Ved et annet kontor påpekte de betydningen av å sikre at dette ikke ble en flytteordning for studenter som nettopp hadde fullført eksamen, og som ønsket å bosette seg et annet sted enn der de hadde tatt sin utdanning. Andre kontorer nevnte hvordan de jobbet med at ordningen med intervjustønad ikke ble en fordekt måte å finansiere reiser til slekt og venner. Sjekken ble gjort ved å be om skriftlig bekreftelse på innkalling sendt direkte fra arbeidsgiver per brev eller telefax. I tilfeller hvor slik dokumentasjon ikke forelå når søknaden skulle behandles, tok saksbehandler selv kontakt. Videre ble det ved et kontor påpekt at de foretok en gjennomgang av listene for å luke ut gjengangere som eventuelt urettmessig hadde ordnet seg.

- I hvilken grad etaten foretar en egevaluering av tiltakets treffsikkerhet

Alt i alt var tilbakemeldingen at misbrukerne synes å være få og at de antok at ordningen hadde relativ god treffsikkerhet. Likevel er det først og fremst et tiltak for de faglærte og unge. Det synes imidlertid å være relativt dårlig kontroll på hva som blir den videre skjebne for de brukerne som har mottatt intervju- og reisestønad. Blant annet har vi ikke hørt om noen systematiske analyser på lokalt nivå om hvordan ordningen fungerer. Er det faktisk slik at de som har mottatt intervju- og flyttestønad får varige jobber? Riktignok oppfordres brukerne til å



sende sluttmeldingskort til det arbeidskontoret som de var registrert hos når de gikk ut av køen. Dette at innsending av sluttmeldekortet er basert på frivillighet (ifølge Aetat svarer ca. 70 prosent), innebærer i seg selv en del begrensninger i å kartlegge tiltakets treffsikkerhet. Erfaringene er ifølge flere at verken innhenting av slike opplysninger eller selve innregistreringene av disse dataene, synes å fungere tilfredsstillende. På lokalt nivå fanger de heller ikke alltid opp om vedkommende som mottok flyttestønad, kanskje rett etterpå ble gående ledig på det nye stedet. Det var en saksbehandler som gjorde oss oppmerksom på at sluttmeldekortet inneholdt data om en person hadde begynt i jobb, men ikke nærmere detaljer om hvem de jobbet hos. Dermed blir heller ikke de innsamlede opplysningene tilstrekkelige for å få utført gode analyser. Sluttmeldekortet kunne vært ett av flere egnede virkemidler for å evaluere effekten av mobilitetsfremmende stønader, men har i dag ikke et design eller rutiner for innsamling som gjør dette egnet.

De kontorer som bruker mobilitetsfremmende tiltak nokså jevnlig, får en bedre kompetanse knyttet til bruken enn de kontorene som bruker tiltaket mer sporadisk så sant læreeffekten ikke er negativ. På en del kontorer vil antallet personer som kommer innunder slike ordninger likevel være få. Dermed skulle det være ganske greit å systematisere informasjon og gjøre seg en oppfatning om hvor godt dette tiltaket fungerer. Ingen av våre kontorer hadde imidlertid foretatt en slik evaluering. Dette kan for noen kontorer ha sammenheng med at ordningen er forholdsvis lite brukt, men ordningen ble heller ikke systematisk gjennomgått hos de kontorene som brukte tiltaket ofte.

Igjen kan det være lokalt fokus som innebærer at en ikke lenger ser nødvendigheten eller har kapasitet til å forfølge brukeren videre etter at vedkommende ikke lenger er bosatt i kontorets hovedvirkeområde. Det at rapporteringene av sluttmeldekortene er ufullstendige, både i forhold til antall rapporteringer og selve innholdet, reduserer følgelig også kvaliteten på arbeidsmarkedsdatabasene hos Aetat Arbeidsdirektoratet. Vår gjennomgang av innholdet i databasen sammen med Statistikkontoret (i forbindelse med registerdataanalysen) avdekket at flere av disse variablene var så mangelfulle i databasen at de ble uegnet for analyseformål. Det synes heller ikke å foreligge noen samlet

databaskrivelse med definisjoner. Når heller ikke mer individbaserte analyser gjøres hos de lokale kontorene, blir kunnskapen om hvor godt mobilitetsfremmende tiltak evner å løse problemer for de langtidsledige ikke fullgodt. Kanskje benyttes tiltaket først og fremst på de som ellers hadde klart seg ved egen hjelp?

- En del arbeidsgivere er for dårlige til å legge forholdene til rette for tilreisende søkere

En av de vi intervjuet kunne fortelle at store bedrifter i Sverige var langt flinkere med å etablere ulike ordninger i forbindelse med rekrutteringer. Blant annet har bedrifter som SAAB SCANDIA ordninger med at de som blir innkalt til jobbsøking, får dekket intervjureiser fram og tilbake. Dessuten fikk arbeidstakeren et tilbud om 5000 SEK som lån slik at de kunne lettere klare seg den første tiden på det nye stedet. Det er også noen arbeidsgivere i Norge som betaler for interjureisene. Ifølge denne informanten ved Aetat lokal er erfaringene at de fleste norske bedrifter er lite flinke til å legge forholdene omkring intervjuene godt nok til rette.

- Lønnstilskudd for arbeidsgivere i andre regioner

Enkelte arbeidskontorer synes å være mer flinke til å jobbe for å få brukeren i arbeid enn andre arbeidskontorer. De lykkes blant annet ved å benytte seg av lønnstilskudd også i forhold til arbeidsplasser i andre regioner. Igjen vil bruken av slike tiltak forutsette at saksbehandlerne evner og har ressurser til å henvende seg til arbeidsgivere som de ikke kjenner fra før. Saksbehandlerne mener ellers at det er klart en fordel at de har hatt anledning til et bedriftsbesøk hvor de også har fått møtt arbeidsgiverne.

- Økt bruk av mobilitetsfremmende tiltak tilsier større behov for koordinering mellom kontorene

Blir bruken av mobilitetsfremmende tiltak mer omfattende enn det som hittil synes å være tilfellet, kan det bli behov for at kontorene koordinerer sine utspill med hverandre. En tenkt situasjon hvor for eksempel 10 arbeidskontorer alle sender sine kandidater på intervju til de samme jobbene, vil neppe være hensiktsmessig rent ressursmessig verken i forhold til brukernes tid eller i forhold

til de kostnadene som går med for å få besatt en stilling. Registreringsrutiner for slike tiltak i Aetats datasystem, sammen med visse spilleregler for avgrensning, er derfor viktig.

- Mobilitetsfremmende tiltak kan vise seg å bli nedprioritert i kontorer med kapasitetsproblemer

Det finnes som allerede nevnt enkelte kontorer som ikke gir noen deler av formidlingsarbeidet høy prioritet. Dette har av og til årsaker i interne kapasitetsproblemer (for mange oppgaver i forhold til tildelte ressurser), eller effektivitetsproblemer (som for eksempel kan ha sammenheng med høyt sykefravær og turnover). Får en ikke på plass den nødvendige registreringen av ledige og betalt ut dagpenger til rett tid, er det heller ikke rimelig at jobben med mobilitetsfremmende tiltak blir det som kommer øverst på dagsorden.

#### *6.2.5 Oppsummering*

Bruken av mobilitetsfremmende tiltak varierer svært mye blant de kontorene vi har intervjuet, noe som også var utgangspunktet for valgene av case (jf. vedlegg). Hva som imidlertid framkommer gjennom våre intervjuer, er mer detaljer om bruk/ikke bruk, organisering av tiltaket og vurderingene av effektene. Geografisk beliggenhet, lite formidlingsfokus og/eller budsjettmessige beskrankninger eller kapasitetsproblemer er alle enkeltvis eller i kombinasjon forklaringer på hvorfor bruken av tiltaket varierer mye fra kontor til kontor. Likeledes påvirkes ordningen av egenskapene hos brukerne, sosiale forhold og hensyn. Følgelig er det noen kontorer som sjelden informerer brukerne om mulighetene for reise- og flyttestønad, mens andre bruker tiltaket svært ofte. En kan derfor sette spørsmål omkring likeverdigheten i ordningen.

De tilfeller hvor mobilitetsfremmende stønader benyttes, synes å vise at det er en grei ordning som fanger opp enkeltes behov for å komme seg i jobb. Det er usikkert om tiltaket treffer de langtidsledige godt nok. En distriktsarbeidssjef uttalte at det mer er et tiltak for godt utdannede folk som det er behov for andre steder. Dette er gjerne personer som ikke har gått ledig alt for lenge. Det vil være andre tiltak som betyr langt mer når det gjelder å få de langtidsledige i arbeid.

Å få utført gode undersøkelser av effekten av mobilitetsfremmende tiltak bør derfor gis prioritet. Det bør i den forbindelse nevnes at Aetat Arbeidsdirektoratet nylig har tatt et initiativ til en utredning utført av FAFO og planlagt utgitt i løpet av 2003.

Gjennom intervjuene våre har det framkommet flere forslag til tiltak som kan gi økt geografisk mobilitet:

- Forenkling av søknadsprosessen
- Økt kvalitetssikring i alle ledd for å evaluere ordningen, blant annet gjennom design og innsamling av sluttmeldekort
- Sørge for budsjettmessige og organisatoriske tilpasninger som lettere kan håndtere ordningen ut fra lokale behov
- Motivere saksbehandlere til å jobbe som ”utenriksministre” og legge forholdene til rette for bedre samarbeid og koordinering kontorene imellom

#### *6.2.6 Praktisering av starthjelpstønad i Sverige*

Avslutningsvis vil vi nevne erfaringer med mobilitetsfremmende stønad slik det har vært praktisert i Sverige. Der har de blant annet også hatt med et tilskudd som de kaller starthjelp på 11 000 SEK som brukeren får utbetalt i forbindelse med utflytting til et nytt sted (om en innen en gitt frist velger å trekke seg fra den jobben en har fått tildelt, må beløpet tilbakebetales). Den svenske Riksrevisjonens konklusjon i 2001 i forbindelse med gjennomgangen av ordningen i Sverige, var at starthjelpsordningen hadde svært lite for seg. Deres undersøkelser viste at de fleste av de som hadde mottatt mobilitetsfremmende stønader, også ville ha flyttet om de ikke hadde mottatt starthjelp. De anbefalte derfor at den delen av ordningen falt bort (Riksrevisjonen, 2001). Om tilsvarende også ville vært tilfelle om vi i Norge hadde kuttet ut flyttestønadene, har vi imidlertid ikke noe empirisk grunnlag for å konkludere i noen bestemt retning.

## 6.3 Fjernformidling

### 6.3.1 Innledning

Drøftingen av bruken av mobilitetsfremmende stønader bringer oss over på et nærliggende tema, nemlig fjernformidling. Med begrepet fjernformidling mener vi her for det første de tilfeller hvor en tar utgangspunkt i søkeren og forsøker å få vedkommende i jobb vanligvis utenfor rekkevidde av vanlig pendlingsomland. I forhold til Aetat vil fjernformidling dessuten være de tilfeller hvor formidlingen går til et område utenfor kontorets primære arbeidsmarkedsomland. Fjernformidling vil omfatte tilfeller hvor lokale arbeidsgivere trenger bistand med å få arbeidskraft fra andre steder. Endelig vil det omfatte tilfeller hvor andre Aetat, kontorer kommer med henvendelser om arbeidskraft for å fylle opp ledige jobber i eget distrikt.

### 6.3.2 Arbeidet med fjernformidling

Igjen synes prioriteringen av slike oppgaver å ha visse geografiske variasjoner. Blant annet synes dette å ha sammenheng med at arbeidspresset på kontorene nok ofte blir større i de store byene enn hva som vanligvis preger situasjonen på en del mindre steder preget av et stramt arbeidsmarked. Dessuten er de lokale forutsetningene for å få folk i arbeid lokalt svært forskjellig. En av distriktsarbeidssjefene sa det slik: ”De av våre langtidsledige som ikke er attraktive i dette arbeidsmarkedet, de er vanligvis ikke attraktive andre steder.” Slike utsagn tilsier at fjernformidling ikke alltid blir prioritert når oppgavene knyttet til langtidsledige står i kø. Vår erfaring basert på de intervjuene vi foretok, er at fjernformidling heller ikke blir de mest prioriterte oppgavene ved kontorer med svært lave ledighetstall. Årsakene er at disse gjerne sitter igjen med de som uansett er vanskelig å få i arbeid.

Andre kontorer har rett og slett problemer med å få til fjernformidling. En leder ved et kontor i en distriktskommune uttalte:

*”Vi gjør veldig lite i forhold til fjernformidling. Vi hadde mer av det tidligere, men gevinsten i forhold til hvor mye arbeid det var med dette, tilsier at dette blir nedprioritert med den bemanningen vi nå har. Vi får stort sett ikke folk til verken å flytte hit eller flytte herfra.”*

Så langt har vi mest drøftet begrensningene ved fjernformidling. Vi vil imidlertid nedenfor gi noen eksempler på positive erfaringer knyttet til denne typen formidlingsarbeid.

- Samarbeid mellom kontorer

Noen kontorer samarbeider seg i mellom i forbindelse med større formidlingsoppdrag. Eksempler er tilfeller hvor et lokalt kontor får en del arbeidsledige som følge av nedbemanning i en hjørnesteinsbedrift, og som deretter leter etter områder med tilsvarende næringsstruktur som trenger denne type arbeidskraft. Blant annet har et kontor i Nord-Norge organisert det slik at flere jobbsøkere reiser sammen for å jobbe på verft på Vestlandet. Saksbehandlerne i ”fraflyttingskontoret” sammen med ”tilflyttingskontoret” deltok begge aktivt i arbeidet med å legge forholdene til rette for at disse jobbene skulle bli besatt. Prosjektene omfattet både organiseringen av selve reisen og jobb-intervjuene i den innledende fasen, men også flyttebistand inkludert hjelp til å finne egnede bosteder på tilflyttingsstedet. Nettopp det at flere får anledning til å reise sammen, blir en viktig støtte for arbeidstakere som flytter til et helt ukjent sted. Likeledes er det flere eksempler på samarbeid mellom Aetat-kontorer i forbindelse med større utbyggingsprosjekter og bedriftsutvidelser. I slike tilfeller taes det kontakt med flere kontorer med forespørsel om de har ledige som kan fylle jobbene.

- Kjennetegn ved den ”flyttbare arbeidskraften”

Det er flere viktige forutsetninger for å kunne lykkes med slike ”massemobiliseringer.” For det første må dette gjerne omfatte arbeidskraft som ikke er altfor mye sosialt bundet til hjemstedet. Er vedkommende deler av et flerspersonshushold, vil det utvilsomt være en fordel at de er hovedinntektstakeren. Ellers vil flytting ofte ikke være løsningen for dem. For det andre for at den enkelte skal ta den økonomiske og sosiale belastningen med å flytte, forutsettes det at arbeidet er av en viss varighet. For det tredje bør det være en beskjefligelse som korresponderer kompetanse- og interessemessig i forhold til jobbsøkeren. Forutsetningen for at Aetat skal kunne lykkes godt med fjernformidling er gjerne at de kan tilby hele grupper, gjerne med en bestemt kompetanse for eksempel sveisere, jobbtilbud på det samme stedet.

- Aetats innsats og organisering av fjernformidling

Iverksetting og suksess med slike prosjekter vil være avhengig av Aetats innsats. Etaten må blant annet ha et engasjement, ressurser og kanaler for å finne fram til konkrete jobbtilbud. Vi tenker her på det som skal til av organisering utover det å finne fram til de ledige jobbene på aetat.no. Til en slik jobb behøves personer som gjerne allerede har et visst nettverk innen Aetat, og som ellers lett håndterer utfordringen med å ta kontakt med andre deler av organisasjonen og arbeidsgivere som de ikke kjenner. En distriktsarbeidsjef sa det slik:

*”Vi jobber mye med kontoret i Adal og Befjord. Det gjøres ved at distriktsarbeidssjefene møtes jevnlig hvor vi utveksler folk og mulige jobber”* (red. merk. fiktive stedsnavn).

Det bør videre taes høyde for at fjernformidlingsprosjekter kan innebære noen reiser og kanskje til og med noe ekstraarbeid utover vanlig jobbtid i implementeringsfasen. Saksbehandlere må ha evne til å motivere arbeidstakerne til å ta utfordringen med å flytte. Saksbehandlerne må også ha kompetanse og/eller erfaring som gjør at de vet hva som skal til for å få et prosjekt i havn. Slike oppdrag i arbeidsmarkedet vil ofte forutsette at Aetat som organisasjon raskt kommer på banen, og gjør det kanskje nødvendig å ha egne folk som spesielt kan ta seg av denne type oppgaver. Folk med spesialkompetanse innen prosjektledelse fra næringslivet og forvaltning, er kanskje spesielt egnet til å jobbe med dette. Informasjonen vi har fått i de casene vi har tatt for oss, forteller oss også at det er viktig å ha en grundig sjekk med henblikk på hvem av de arbeidssøkende som er egnet til å bli fjernformidlet.

Samarbeid mellom kontorer vil ofte være tuftet på personer som kjenner hverandre fra før. Noen av disse uformelle nettverkene etableres ved at for eksempel distriktsarbeidssjefene av og til møtes, men deltagelsen er gjerne geografisk avgrenset til samme fylke og landsdel. Større samlinger som involverer personer fra kontorer i ulike deler av landet gjerne, også saksbehandlerne, ville være viktig både med henblikk på nettverksbygging og erfaringsutveksling. Ifølge flere av intervjuobjektene er denne type samlinger blitt langt færre med årene.

Blant annet er det tenkt at en god del opplæring og informasjonsutveksling som tidligere ble organisert gjennom samlinger, nå skal skje over Internett. Avslutningsvis bør vi nevne at det finnes et lite antall kontorer som jobber nokså aktivt med formidling av arbeidskraft fra utlandet. Det gjaldt ett av våre kontorer, hvor det ble hevdet at de hadde fått mye til i forhold til dette. Systemene blir likevel sårbare når vi vet at det bare er en person på kontoret som har dette som sitt ansvarsområde.

- Koordineringsutfordringer

Fjernformidling har noen ganger en økonomisk side som innebærer avtale om vederlag i form av lønnstilskudd som tilgodeser arbeidsgiverne som tar inn personer som har gått ledig. På noen kontorer påpeker de at ”doseringen” av lønnstilskuddet gjerne blir en forhandling mellom arbeidskontoret og arbeidsgiveren. I slike tilfeller var det en som mente at det ville være mer naturlig å overlate saken om vederlagets størrelse til det kontoret hvor denne jobben søker til. Delegering kan være hensiktsmessig også når det skorter på lokalkunnskapene. En saksbehandler sa det slik:

*”Hvis en ungdom ønsker å flytte til Bergen og jobbe der, så finner vi det naturlig at vedkommende henvender seg til Aetat der, for det er de som kjenner arbeidsgiverne lokalt.”*

- De lokale dilemma

Igjen kan vi finne eksempler på målkonflikter mellom det å ivareta det lokale arbeidsmarkedet for framtida, og det å ivareta den nasjonale målsettingen om økt mobilitet, med tanke på å få et mer balansert arbeidsmarked. En sa det slik:

*”Vi kan ikke love bort alle til trønderne, for da får vi faktisk reaksjoner fra våre lokale bedrifter som mister noe av arbeidskraftsreserven som de trenger når tidene igjen blir bedre. Det er noen uskrevne lover om at de som er permittert er ”fredet” i forhold til andre arbeidsgivere.”*

Andre kontorer er derimot flinke til å følge brukerne og for eksempel gi lønnstilskudd i de tilfellene hvor jobbene befinner seg i andre deler av landet.



- Arbeidsgivernes holdninger

Det er heller ikke alltid at arbeidsgiverne i andre landsdeler vil ha tilreisende arbeidskraft. En av saksbehandlerne hadde på bakgrunn av presseoppslag om prekær mangel på arbeidskraft fra noen arbeidsgivere på Nordvestlandet henvendt seg til disse med en forespørsel om formidling. Tilbakemeldingen var at disse bedriftene helst ville ha folk fra eget distrikt. Det vil si de som allerede bor der og som har tilknytning til stedet. Bedriftene vil nemlig mest mulig unngå at de investerer i opplæring på arbeidskraft som forsvinner så snart det igjen blir jobbmuligheter på hjemplassen. Dermed ligger det også betydelige begrensninger i mulighetene til å få til fjernformidling utenfor Aetats kontroll.

### *6.3.3 Oppsummering*

Vår gjennomgang viser at fjernformidling ikke har stort nok omfang. I noen områder har dette sammenheng med at en ikke anser fjernformidling som viktig i forhold til de arbeidsledige og det arbeidsmarkedet som de lokalt forholder seg til. Jobbene finnes i en del tilfeller lokalt, men det er brukernes evne til å tilpasse seg arbeidsmarkedet som i bunn og grunn blir hovedutfordringen. Andre kontorer lykkes delvis, men finner at jobben med fjernformidling lett kan bli for arbeidskrevende. Dessuten finnes det kontorer som har utviklet spennende prosjekter dels også i samarbeid med etaten andre steder. Vår oppfatning er at fjernformidling er for dårlig utnyttet, og at mye bør gjøres, ikke minst i forhold til organisering, koordinering av ansvar og utvikling av samarbeid mellom kontorene. Det gjelder både det å finne ledig arbeidskraft og ledige jobber. Vel kan mye informasjonsutveksling skje på Internett, men for å jobbe godt sammen er nettverksbygging som fungerer på det personlige plan en viktig betingelse. Dermed blir det viktig at personell fra ulike kontorer får muligheten til å treffes for å utveksle erfaringer og utvikle samarbeid.

## 6.4 Dagpengebasert tillegg

### 6.4.1. Innledning

Personer som har avsluttet en lang dagpengeperiode fordi de har nådd den maksimale stønadperioden, skal enten tilbys praksisplass eller motta såkalt dagpengebasert tillegg.<sup>19</sup> Eventuelle tiltak vil omfatte praksisplass/arbeidstrening, lønnstilskudd, vikar plass, jobbklubb eller AMO-kurs. Ordningen med dagpengebasert tillegg er en stønad til personer som har gått 2x80 uker på dagpenger. Tilsagnet om dagpengebasert tillegg gis i henhold til instruksen for inntil 4 måneder av gangen.

Vi ble bedt om å vurdere denne ordningen spesielt. Tiltaket er ikke mye brukt. Ifølge de nasjonale tallene fra Aetat Arbeidsdirektoratet var det i gjennomsnitt 398 arbeidssøkende på denne ordningen i 2001.

Utvelgelsen av de Aetat kontorene som inngikk i studien var basert på at porteføljen skulle inkludere kontorer som i 2000 var registrert både med og uten dette tiltaket. Følgelig var det to av i alt 12 kontorer som inngikk i vår undersøkelse som ikke hadde brukere med dagpengebasert tillegg. I alt åtte kontorer hadde mellom 1-3 brukere i denne ordningen, mens ved to kontorer var antallet brukere innenfor ordningen mellom 5 og 10. Den informasjonen vi fikk gjennom våre intervjuer tyder også på at ordningen er i ferd med å fase seg ut. De to kontorene som brukte ordningen mest blant våre case, er begge mindre byer med en næringsstruktur som er preget av omdanning fra industri til tjenesteyting. Det som gjør dem seg i mellom forskjellige, er egenskapene ved det omkringliggende arbeidsmarkedsområdet. I det ene tilfellet er avstandene til et større og mer variert arbeidsmarked betydelig utenfor rimelig dagpendlingsavstand (jf. Statistisk sentralbyrå, vanligvis innenfor 1 times reisetid), mens den andre byen er omgitt av et variert arbeidsmarked. Arbeidsmarkedstilbudet i de to eksemplene blir dermed svært forskjellig.

---

<sup>19</sup> Tidligere gikk ordningen under betegnelsen ventelønn, men det begrepet ble forvekslet med ventelønnsordninger etablert for statsarbeidsplasser som ble lagt ned, og ble derfor endret.

#### 6.4.2 Praksis og erfaringer

Praksisen blant kontorene som brukte tiltaket tyder på at mange av brukerne har passert 60 år. Nedenfor drøfter vi nærmere erfaringer med ordningen, og noen forbedringsforslag.

- Eksklusjon fra arbeidsmarkedet

Noen ganger er det holdningene ute i arbeidsmarkedet som gjør det vanskelig å få spesielt eldre arbeidstakere ut i jobb, og som gjør at vanlige dagpengeperioder overskrides. I noen tilfeller har ledigheten sammenheng med at arbeidstakere vurderes å være ikke tilstrekkelig kompetent eller oppdatert. Det kan for eksempel dreie seg om manglende kompetanse innenfor IKT. En del arbeidstakere vil også vegre seg for å ta inn eldre fordi de frykter mye sykefravær og nedsatt effektivitet. Heller ikke forhøyede pensjonsutgifter gjør eldre arbeidstakere spesielt attraktive. Det er likevel ikke entydig slik at brukere som mottar dagpengebasert tillegg, er de som ikke lenger har en sjanse på arbeidsmarkedet. Noen ganger skyldes faktisk mangelen på jobb at brukerne er kresne. Ved ett arbeidskontor opplyste de at et par av de personene som de hadde på dette tiltaket tidligere var kontoransatte og lignende, som ønsket seg tilbake i den type jobb. Tilbudet om butikkarbeid som de godt kunne ha vært kvalifisert for, takket de nei til. Dette illustrerer at oppfatningen om hva som er høvelig arbeid kan være ulik mellom brukere og etat. Det er saksbehandlere som påpeker at det bør være riktig å skjerme arbeidstakere mellom 64 og 67 år. En sa det slik:

*”Jeg synes det er veldig trist at hvis de takker nei til et tilbud som egentlig ikke er i deres gate og så blir de avstengt fra ordningen med ventestønad og avslutter arbeidslivet på sosialkontoret. Det er ikke spesielt verdig, og som regel er de for friske til å bli uføretrygdet.”*

I noen tilfeller kan bruk av dagpengebasert tillegg være mer effektiv bruk av samfunnsressursene enn om en går til det skritt å få brukeren over på uføretrygd. Saksbehandleren uttalte:

*”En er 66 år, han har vi fredda, for hvis vi går inn og prøver å få han uføretrygda, så vil det gi 10 måneders saksbehandling. Han vil dermed være*

*uføretrygda omtrent 3 måneder før han når pensjonsalderen. Uføretrygd vil ikke være effektiv ressursbruk og heller ikke verdig for den det gjelder.”*

- Rydding av listene

Flere av arbeidskontorene hevdet at de gjorde sitt ytterste for å unngå å få folk inn på ordningen med dagpengebasert tillegg på det viset at de gav dem et annet tilbud. I mange tilfeller synes dette å være en vellykket strategi. En jevnlig gjennomgåelse av listene for vurdering om brukere bør fases ut i forhold til arbeidslivet, utgjør et ledd i kvalitetssikringen som mange påpeker kunne vært tatt bedre tak i. En saksbehandler sa det slik:

*”For en stund siden hadde vi tre stykker på denne ordningen. Den ene var imidlertid plaget av mye sykdom og ble derfor etter hvert uføretrygdet. Den andre personen har vi fått i deltidsarbeid, og det fungerer greit.”*

- Reelle arbeidssøkere?

Vi bør nevne at vi ikke har fått spesielle merknader til utformingen av selve regelverket om dagpenger. Enkelte brukere unngår ordningen med dagpengebasert tillegg ved stadig å gå inn og ut av arbeidslivet. Dette lar seg spesielt gjøre på steder med et stramt arbeidsmarked, og hvor en lett kan få jobb i høysesongen. Flere av saksbehandlerne setter klart spørsmålsteget ved om brukerne med denne atferden er å betegne som reelt arbeidssøkende. Enkelte brukere oppfatter dessuten ordningen med dagpengebasert tillegg som en form for førtidspensjon, og har verken forventninger til eller noe egentlig ønske om å komme seg i arbeid. Det er derfor ifølge en av distriktsarbeidssjefene viktig at saksbehandlerne får formidlet at ordningen ikke skal fungere som noen pensjon. *”Så får en heller oppleve at noen trekker seg framfor å ta den jobben de blir tilbudt.”*

#### *6.4.3 Oppsummering og vurdering*

På noen steder har de fått en del tilfeller av dagpengebasert tillegg som følge av at hjørnesteinsbedriften er lagt ned. Dermed er det blitt en del spesielt eldre arbeidstakere som blir gående ledig. Flere av de lederne og saksbehandlerne vi intervjuet, hevdet likevel at tiltaket med dagpengebasert tillegg var en ordning

som de forsøkte å fase ut. Oppfatningen er at det er viktig og rydde listene. Noen av de som er kommet innunder ordningen har bakgrunn i slitsomt industriarbeid. Etter å ha jobbet med dette i mange år, har de ikke mer å gi i forhold til arbeidslivet. I en del av disse tilfellene vil nok uførepensjon framfor arbeidsmarkedstiltak ha vært det rette. I andre sammenhenger kan det være hensiktsmessig å tenke utradisjonelt i forhold til hva slags arbeid disse brukerne kan ta. Mye av motivasjonsarbeidet i forhold til å akseptere en utradisjonell jobb, står og faller på saksbehandler, og noen er også flinke til dette. Ved et kontor hadde de til og med klart å få eldre anleggsarbeidere til å omskolere seg for å jobbe som assistenter i en barnehage. Rydding av listene innebærer også at de som av helsemessige eller lignende årsaker har vanskeligheter med å ta seg jobb, overføres til andre trygdeordninger. Brukere som derimot vegrer seg for å ta i mot arbeid som de blir tilbudt, og som har den nødvendige kompetanse og evne, er ut fra regelverket ikke berettiget til slik stønad. Kravene overfor disse brukerne bør etter vår vurdering med fordel skjerpes, ved at også noen strykes fra listene. Den andre gruppen brukere av dagpengebasert tillegg er de som blir ekskludert fra arbeidsmarkedet på grunn av manglende kompetanse. Disse bør tilbys nødvendig opplæring og annen omskolering. Dessuten må det arbeides med å endre holdningene slik at flere blir villige til å ansette eldre arbeidstakere. De interessegruppene som vi nå ser blir etablert blant eldre for å oppnå større forståelse for ressursene denne gruppen besitter, vil kunne være en viktig pådriver av nettopp dette.

En holdningsbasert strategi med å få flere eldre ut i arbeid kunne kanskje i større grad ha involvert arbeidsplasser innen offentlig sektor. Slike tiltak bør muligens kombineres med spesielle ordninger som justerer byrden i forhold til hvilke offentlige etater som skal betale ute stønadene. Oppi dette er det viktig å påpeke at utbetaling fra Aetat framfor trygdekontoret er et signal om at man fortsatt har sjanse ute i arbeidslivet. En slik argumentasjon tilsier i så fall at ordningen med dagpengebasert tillegg bør opprettholdes. Etter vår oppfatning kan imidlertid mer fortsatt gjøres for at bare de som er berettiget kommer med i ordningen.

Å legge forholdene til rette ute i arbeidslivet også i form av flere deltidsstillinger, er imidlertid samfunnsoppgaver som vedrører like mye andre instanser.

Ordningen med dagpengebasert tillegg betyr lite i det store og hele som virkemiddel i arbeidsmarkedet. Det vil imidlertid oppfattes som urimelig at arbeidsledige som vil, og som egentlig burde hatt forutsetninger for å jobbe men som står helt uten noen form for tilbud, ikke mottar noen form for økonomisk støtte til livsopphold. Det er behov for en ordning som skal dekke en kortere periode fra arbeidsliv til pensjonsalder slik at en slipper å sette disse på uføretrygd.

## 7. INFORMASJONSFLYTT OG ORGANISERING

### 7.1 Innledning

Arbeidsmarkedsetatens organisering er viktig for hvordan etaten jobber overfor brukerne. Vi vil her drøfte noen sider ved organiseringen, avklaringsarbeidet i forhold til brukerne, utarbeidelse av handlingsplan, bruk av IKT som formidlingsverktøy, og bruk av oppslag i media.

### 7.2 Organisasjonsmodeller

Kontorene synes å ha organisert arbeidet med brukerne ut fra to hovedmodeller: kontorer som har inndelt sin virksomhet basert på en teamstruktur som innebærer en samlet oppfølging av brukerne gjennom ulike prosesser, og kontorer som mer er organisert etter typer brukere som for eksempel ungdom, fremmedspråklige og brukere av attføringstiltak. Den siste organisasjonsmodellen kan karakteriseres som en avdelingsstruktur hvor saksbehandlerene har spesialiserte oppgaver.

Videre er det også ulike måter å organisere arbeidet med de langtidsledige på. For eksempel rapporterte et kontor at de tidligere delte arbeidet med de langtidsledige seg i mellom ut fra hva slags yrkesvalg brukerne hadde. Andre kontorer inndeler brukerne etter fødselsdata helt uavhengig av ledighetsnivå og kompetanse, atter andre deler opp gruppen etter bosted.

Materialet blir for lite til at vi kan si i hvilken grad kontorstørrelse systematisk påvirker valget av den ene eller den andre modellen. Likevel vil det være slik at frihetsgradene for hvilken av modellene en velger, som regel vil være større når kontorene er oppe i en viss størrelse. Organiseringen må nødvendigvis bli annerledes på mindre kontorer ut fra at disse har færre personer å fordele oppgavene på. Her er noen erfaringer knyttet til organiseringen:

*”Vi er et stort kontor som har valgt å organisere oss i team. På den måten skal folk slippe og måtte vandre fra person til person for å få et svar. I stedet møter brukerne oss inne på jobbsenteret. Der jobber det til enhver tid tre-fire personer i et intervjueteam. De tar seg av registrering, samtale*

*og veiledning. I sum blir dette en form for førstehåndskartlegging som også inkluderer en samtale og avtale med arbeidssøkeren om hvordan vedkommende skal forholde seg i den første tiden framover. Dette innebærer følgelig også motivering av vedkommende til egeninnsats. Blant annet innebærer dette veiledning om bruk av vårt Internett-tilbud. Det står PCer der ute hvor de har anledning til å ta fram opplysninger om ledige stillinger som måtte være i systemet. I en del tilfeller vil også denne førstekontakten innebære at vi fanger opp de som har behov for en videre oppfølging.”*

### **7.3 Formidlingsverktøy for arbeidssøkende**

Et viktig ledd i moderniseringsarbeidet av arbeidsformidlingen har vært å ta i bruk datateknologi for registrering av de arbeidsledige og de ledige jobbene. Dette er blitt et stadig viktigere verktøy for etatens virksomhet. Tilgang til å søke på atat.no på Internett gir blant annet brukerne utstrakte muligheter til selv å lete opp jobber i ulike deler av landet. Tjenesten kan nåes fra PCer som står ute i jobbsentrene, i tillegg er det en god del som velger å søke fra PCen hjemme. Et vesentlig spørsmål i forhold til tilgang og kvalitet hos Aetat, er imidlertid spørsmålet om denne databaserte tjenesten er like godt tilrettelagt for alle. Casestudiene gir oss noen indikasjoner på viktige utfordringer på dette området. Nedenfor drøftes noen temaer nærmere.

#### **a) Tilgjengelighet og kvaliteten på tjenestene**

Hvor god tilgang kontorene har på PCer ment for publikum og kvaliteten på utstyret synes å variere en del fra kontor til kontor. Det ble oss ett sted fortalt at variasjonene i noe grad har sammenheng med måten midlene til slikt utstyr blir fordelt på. Forklaringen som blir gitt er at de økonomiske midlene som ble tildelt fylkene til edb-utstyr ment for publikum er basert på et ”per hode ” prinsipp, og i noen tilfeller blir dette beløpet for lavt. Spesielt kan det være problemer med å ha en datamaskinpark i de tilfellene hvor Aetat lokal er spredt på flere kontorenheter. På en annen side, velger Aetat en organisering som innebærer en sentralisering av ”maskinparken” til de største enhetene i hvert lokalkontor, kan reiseavstandene for brukere som sokner til filialene bli for lang. Desentraliserte utplasseringer som innebærer at brukerne har tilgang på PC-utstyr i alle filialer, har den ulempen at



det kompliserer og fordyrer vedlikehold og oppgraderinger. Flere Aetat lokalkontorer har derfor sett seg nødt til å velge den første løsningen. Enkelte andre som har valgt den desentraliserte modellen har av og til rapportert om problemer med å holde disse ”on-line”. Flere av kontorene etterlyser derfor mer ressurser om de skal klare å tilby denne tjenesten på en hensiktsmessig måte. De kontorene som er så heldig at de har egne ansatte som er kompetente til å ta de enkleste datadriftsmessige oppgavene, vil klart også være mer heldig stilt enn de som er avhengig av Aetats IT-brukerstøtte eller annen ekstern assistanse når problemene oppstår. Forskjellene på kvaliteten på utstyret for de ulike kontorene synes derfor å være betydelige. En distriktsarbeidssjef på et mindre sted uttalte følgende:

*”Det er flaut, vi har en bruker PC med Internett tilgang til våre brukere, en maskin som de kan sitte og skrive søknader på. Den halter, og har vært stengt lenge, men vi har ikke råd til å kjøpe nytt. Det er ikke bra, og det gjelder ikke bare ved vårt kontor, det gjelder svært mange av kontorene i dette fylket. Vi har så flotte service-erklæringer, men når det kommer til stykket kjenner vi oss ikke igjen.”*

#### b) Brukernes edb-kompetanse

Et annet vesentlig element knyttet til bruk av IKT- er kompetanse hos brukerne som nok også varierer svært mye. Noen av de eldre, visse innvandrergupper og individer med for eksempel lese- og skrivevansker, nedsatt funksjonsnivå og ellers individer som ikke behersker eller har tilgang til denne teknologien, kan derfor tenkes å komme dårligere ut i forhold til holde seg orientert om ledige jobber hvis dette i for stor grad baseres på IKT. Dermed kan disse gruppene ende opp som taperne når det gjelder å skaffe seg en jobb hvis det blir et ansvar som overlates mer og mer til den enkelte. De av brukerne som har tilgang til PC hjemme vil nok derimot ha en fordel, og det er nok også en god del av disse blant de langtidsledige. Tall fra Norsk Mediebarometer (Statistisk sentralbyrå, 2002) viser at 60 prosent av landets innbyggere ved utgangen av 2001 har tilgang på PC med Internett hjemme. Dekningen i vårt land er dermed relativ høy, men fremdeles er det ennå et godt stykke igjen til full dekning. Dekningsgraden gir heller ikke en fullgod dokumentasjon på om dette verktøyet er noe som alle behersker og bruker. En svensk undersøkelse om IKT-bruk framhever blant annet

betydelige forskjeller mellom hvilke av husstandsmedlemmene som faktisk bruker teknologien. Blant annet vil det være betydelige forskjeller mellom kjønnene basert på jobbmessig erfaring og interessefelt, og undersøkelsen konkluderer med at det er flere IT-analfabeter blant kvinner enn menn (Jerndal, 2000). Andre tall som viser IKT-bruk innen næringslivet, tyder dessuten på at det er betydelige næringsmessige forskjeller når det gjelder bruken av denne teknologien. Dermed kan de langtidslediges tidligere yrkesbakgrunn også ha betydning for om de håndterer bruk av IKT. Dette er både relevant i søkingen etter jobb, men også til det å skrive søknader. I tillegg vil også manglende kompetanse på dette området ofte være en ulempe i vurderingen av å få en ny jobb. Kører for å få komme til en ledig maskin på jobbsentrene, eller mangel på tilstrekkelige ressurser til å lære opp brukerne til gjøre søk, vil også være uheldig. Flere av kontorene rapporterer problemer med akkurat dette.

#### c) Verktøysproblematikk.

Case-studiene forteller oss at selve søkingen heller ikke alltid er uproblematisk, noe som dels har sammenheng med svakheter i søkekriteriene, dels manglende kompetanse hos de som skal legge inn de nødvendige opplysningene. Det ble nevnt problemer med å finne den rette yrkeskoden som skulle matche godt i forhold til brukerens kvalifikasjoner. Dette har både å gjøre med den prosessen forut for databehandlingsfasen som går ut på å finne hva slags yrker som kan være relevante (Det vedrører således interesse, kompetanse hos den arbeidssøkende og likeledes saksbehandler, i tillegg også markedets muligheter til å oppfylle yrkesønskene). Dernest har dette å gjøre med kjennskap til de spesifikke søkekriteriene som samsvarer med søkebehovet, i tillegg også hvor godt kriteriene og databasen er utformet. Forbedringer i søkekriteriene og bedret opplæring i det å beherske yrkeskodene etterlyses av flere av de vi intervjuet.

## **7.4 Handlingsplaner**

Inntrykket fra kontorintervjuene er at praksis med formaliserte handlingsplaner er nokså forskjellig. Dette går ikke bare på forskjeller mellom brukergruppene, men synes også å variere med kontorstørrelse. Formaliserte planer synes å være mer vanlig ved større kontorer, så fremt disse ikke har hatt alt for store kapasitetsproblemer enn hva som er tilfellet for de mindre kontorene. Det blir et

paradoks at de kontorer som f.eks. sliter med høy turnover og dermed at den enkelte bruker stadig må forholde seg til en ny saksbehandling, også blir de kontorene som har minst kapasitet til å lage formaliserte planer. For mindre kontorer med manglende handlingsplaner, er dette ikke så alvorlig så lenge saksbehandler har oversikten og heller ikke slutter i jobben.

Et av kontorene innhentet bistand fra Aetats arbeidsrådgivningskontor til det praktiske arbeidet med å få utarbeidet handlingsplaner. Dette er dermed et eksempel på eksterialisering i en situasjon hvor kontoret på grunn bemanningssituasjonen hadde kapasitetsproblemer. Denne formen for avlastning har imidlertid lite for seg hvis etaten i etterkant selv ikke har muligheter til å følge sakene videre opp. Ifølge vår informant ble det nettopp problemer med finne kapasitet til å håndtere oppfølgingen. Flere kontorer manglet systematiske handlingsplaner, men mente likevel å ha en viss kontroll med situasjonen gjennom jevnlig uformell kontakt og oppfølging av brukerne etter hvert som behovene meldte seg.

Andre legger åpenbart mer vekt på uformelle samtaler i forbindelse med planene de legger sammen med brukeren. Motivasjonselementet blir en vesentlig del av dette. Dette gjelder å hjelpe vedkommende til å få tro på seg selv, og dessuten å tenke utradisjonelt i valg av jobb. Vi bør her avslutningsvis nevne at innføringen av datasystemet Arena innebærer økt standardisering både det at handlingsplaner i det hele tatt blir utarbeidet, men og i forhold til selve innholdet i disse planene.

### **7.5 Tremånders innkallingene**

Som ledd i planmessigheten overfor de arbeidssøkende inngår også de såkalte 3-måneders innkallingene. Ingen av de kontorene som inngikk blant vår case, praktiserte for tiden jevnlig innkallinger hver 3dje måned. Langt de fleste synes tidligere å ha hatt en slik ordning, men hadde ikke maktet å opprettholde en slik praksis i en situasjon hvor etaten er preget av store organisatoriske omlegginger. For en del kontorer blir også høy turnover og høyt sykefravær en ytterligere årsak til at ressursene ikke strekker til. Ved et par av de mindre kontorene fant en dessuten at ”tremåneders-innkallingen” var unødvendig fordi antallet ledige var relativt lavt og at situasjonen derfor var nokså oversiktlig. Erfaringene med

frammøte ved slike og andre innkallinger av brukerne er dessuten nokså delte. Enkelte kontorer rapporterer om bortimot 100 prosent frammøte og svært samarbeidsvillige brukere, mens andre rapporterte at de slet med å få en del av brukerne i tale. Problemene synes her å være størst i de større byene. I følge opplysninger fra Aetat Arbeidsdirektoratet var det i 2001 blant de 3555 registrerte tilfellene av tidsbegrenset bortfall av dagpengutbetalinger, 676 (19 prosent) som skyldtes at brukeren nektet en eller annen form for konferanse med arbeidskontoret.

## **7.6 Mediaoppslag**

Det overordnede ansvaret for informasjon i Aetat ligger hos arbeidsdirektøren og informasjonssjefen hos Aetat sentralt. Hovedmålene i informasjonspolitikken er å sikre den enkelte innbygger og virksomhet en reell tilgang til informasjon om det offentliges aktiviteter, og om innbyggernes rettigheter og plikter. Samtidig skal slik informasjon bidra til å styrke etatens legitimitet (basert på Aetats kommunikasjonsstrategi interndokument/intranett mai 2002). Mediutspill som gjøres i etaten, både sentralt og lokalt gjøres i henhold til dette skrivet kjent for pressekontoret i de tilfellene hvor dette kan tenkes å få oppmerksomhet i riksmidlene. Det åpnes med andre ord opp også for mediutspill av mindre omfang på lokalt nivå, ikke minst for å profilere etatens virksomhet gjennom presentasjon av noen gode historier. Aetats dokument om kommunikasjonsstrategi betrakter slike tiltak som positive ikke minst i en tid hvor det er mye negativ omtale i pressen. Vi spurte distriktsarbeidssjefene om og hvordan de eventuelt jobbet i forhold til media. Flertallet av kontorene hadde ingen eller liten mediakontakt. Begrunnelsen var noe varierende fra de kontorene som ikke hadde noen bevisst holdning eller ikke helt så nytteverdien av et slikt tiltak, til de kontorene som oppgav kapasitetsproblem som en viktig årsak til manglende mediakontakt. To kontorer skilte seg ut fra resten på dette punktet, ved å bruke pressen aktivt. Motivene var likevel forskjellige:

*”Vi bruker media mye, og veldig bevisst og fokuserer spesielt på ting som fungerer bra. Ikke minst er dette et viktig verktøy for å motivere våre arbeidstakere til å velge utradisjonelt. Vi har blant annet hatt oppslag om utradisjonelle yrkesvalg. Håpet er at slike oppslag skal mobilisere*

*arbeidstakere til å tenke nytt. "se han Kåre er begynt i barnehagen, koffer kan ikke du?"*

Eksemplet som er ment som en illustrasjon omhandler et tilfelle hvor mediaomtale inngår i en motiveringsstrategi. I det andre kontoret som brukte media systematisk, brukte de dette mer generelt til å informere om ulike sider ved utviklingen i det lokale arbeidsmarkedet og egen virksomhet. Felles for begge kontorer var at de brukte media nå og da.

### **7.7 Oppsummering og vurderinger**

En kortfattet nedtegning av handlingsplaner bør være en prioritert oppgave i alle kontorer. Imidlertid må det gis rom for endre kursen underveis. Bruken av handlingsplanene vil være langt mer hensiktsmessig om disse også aktivt benyttes som ledd i rapportering om hva en har oppnådd ved for eksempel årets slutt. Om ikke dette allerede er rutine, så bør handlingsplanen "lukkes" ved mottatt sluttmelding. Handlingsplanene og tre-månedersinnkallingene synes å være et nedprioritert område. Særlig bekymringsfullt blir dette ved de store kontorene hvor det er vanskeligere å holde oversikt, og hvor gjerne turnover i staben er høy.

Erfaringene fra casestudiene tyder på at Aetat ennå har en del igjen før IKT- i forbindelse med jobbsøking fungerer godt nok, men at det her igjen er store variasjoner mellom kontorene og ikke minst brukergruppene. Vi finner likevel ingen systematiske forskjeller som kan tilskrives kontorenes geografiske beliggenhet, annet enn at kanskje antallet individer som til en hver tid er ute i jobbsentrene, synes å være flere på de store kontorene i byene. Forbedringspotensialet er imidlertid betydelig både når det gjelder oppgradering og tilgang på PCer for publikum, og i systemenes brukervennlighet ikke minst som arbeidsverktøy for saksbehandlerne. Viktige stikkord i denne sammenheng blir dermed tilgang, kvalitet, opplæring, og tilpasning. Når det gjelder handlingsplaner og tremånedersinnkallinger som ikke praktiseres systematisk så er dette dels et ressurs spørsmål, dels spørsmål om prioriteringer eller har sammenheng med at man heller har funnet andre måter å jobbe på. I forhold til fleksibilitet og behovet for organisatoriske tilpasninger i forhold til forskjellige gitte forhold ved de ulike kontorene er slike variasjoner i arbeidsmetodikk og

organisering en fordel. I forhold til en ideell målsetting om et likeverdig tjenestetilbud kan imidlertid manglende grad av standardisering være en trussel. For Aetat vil det i tiden framover derfor være viktig å høste systematiske erfaringer arbeidsmetodikk knyttet innføring av nytt dataverktøy.

Generelt er det slik at kontorene er lite aktive i forhold til mediadekning både for å informere publikum mer generelt, men og som verktøy for å motivere de arbeidssøkende.

## 8. INFORMASJON TIL BRUKERNE?

### 8.1 Innledning

I ”Informasjonspolitik for statsforvaltningen” som ble vedtatt i 1993 blir betydningen av informasjon og kommunikasjon sterkt understreket. I tråd med brukerperspektivet som vi drøftet i kapittel 1, heter det seg at forvaltningen skal innta en aktiv rolle i å formidle informasjon om plikter, rettigheter og muligheter, og kravet til egeninnsats skal være lavest for grupper som har vanskeligst for å nå fram til det offentlige på egen hånd. Prinsippet om ”aktiv informasjon” innebærer ikke nødvendigvis mer informasjon, men at informasjonen skal være målrettet og dekke de faktiske behovene for informasjon på en forståelig måte. Det vises til OECDs prinsippet om «lydhørhet» (responsiveness) som tilsier at forvaltningen skal forsøke å sette seg inn i mottakerens situasjon og deres forutsetninger for å ta til seg informasjon.

Forvaltningspolitikken tilsier således i prinsippet at det ikke skal være noen forskjeller mellom ulike brukergrupper med hensyn til hvor informerte de er om etatens tjenester. Videre skal det ideelt sett være slik at grupper som kan antas å ha største problemer med å finne fram til sine rettigheter og muligheter skal motta mer informasjon enn de som i større grad kan antas å klare seg på egen hånd. I kontrast til dette tilsier terskelteorien som vi drøftet i kapittel 2 at svakstilte grupper vil ha mindre oversikt over sine rettigheter og muligheter enn andre grupper. Fløteskummingshypotesen tilsier likeledes at etaten vil være særskilt opptatt av legge forholdene til rette for grupper som i utgangspunktet har størst muligheter for å klare seg på egen hånd. Spørsmålet er således: Er det noen forskjeller mellom ulike grupper med hensyn til i hvilken grad de har kjennskap til etatens ulike tjenester? Er det noen spesielle grupper som har mottatt mye eller lite informasjon om etatens tjenester og tilbud? Hvordan oppfatter brukerne informasjonen som de har mottatt? Er det slik at de grupper som kan antas å stå svakt har større problemer med å oppfatte informasjonen som blir gitt, eller lykkes etaten å gi informasjon som er tilpasset brukernes forutsetninger?

Denne delen baseres på Aetats brukerundersøkelser. Den retter seg mot arbeidssøkere og har vært gjennomført siden 1995, og foreløpig fram til andre halvår 2001. Undersøkelsene omfatter et utvalg av alle hovedgrupper av aktive arbeidssøkere stratifisert i forhold til totalpopulasjonen i de enkelte fylker etter alder, kjønn, fremmedspråklig/ikke fremmedspråklig og arbeidsmarkedsstatus. Tidligere analyser har vist at utvalgene i stor grad gjenspeiler populasjonen. Datainnsamlingen blir gjennomført ved telefonintervju av Norsk Gallup.

I denne rapporten benytter vi brukerundersøkelsen for året 2000 som ble gjennomført i perioden oktober-desember 2000 og brukerundersøkelsen som ble gjennomført våren 2001. Opprinnelig var det planen å også inkludere brukerundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2001, men det viste seg at på grunn av at utvalget ble trukket i overgangen til et nytt saksbehandlingssystem med nye registreringsrutiner, var utdanningsvariabelen i denne undersøkelsen av så dårlig kvalitet at den ikke lot seg bruke. Siden utdanning er en viktig variabel i våre analyser var det derfor ikke mulig å bruke denne undersøkelsen. En nærmere beskrivelse av brukerundersøkelsen er gjengitt i vedlegg 2.

Generelt kan det skilles mellom to typer informasjon. For det første *rettighetsinformasjon* som er informasjon om rettigheter og plikter som en har som arbeidssøker. Selv om denne type informasjon i prinsippet er informasjon fra politiske myndigheter til brukerne om lover og forskrifter som regulerer deres rettigheter og plikter, tilsier "helhetsprinsippet" i forvaltningspolitikken at etaten også har et ansvar for å sikre at brukerne er kjent med sine rettigheter og plikter. Den andre type informasjon er *tjenesteinformasjon* som er informasjon om spesifikke tjenester og tilbud som etaten tilbyr. Mens rettighetsinformasjon i prinsippet er relevant for alle, vil tjenesteinformasjon være av varierende relevans for ulike brukergrupper. Et viktig spørsmål er således i hvilken grad det faktisk er slik at alle brukerne har mottatt rettighetsinformasjon, og i hvilken grad tjenesteinformasjonen når fram til de som kan antas å ha størst behov for slik informasjon.

I intervjuene vi gjennomførte på kontorene ble det sagt av mange at 2001 hadde vært et år med spesielt store påkjenninger for kontorene. Det var særlig tre



”forstyrrende elementer” som ble nevnt: Arena-prosjektet, kontorsammeslåing, og innføringen av nytt regelverk for attføringsfeltet. Intensjonene om at langtidsledige skulle ha høy prioritet var klare, men intervjuene tydet på at som følge av disse belastninger som kontorene opplevde, hadde kontorenes muligheter til å følge opp brukerne blitt dårligere i 2001 enn i 2000. Et spørsmål som vi også skal ta opp i dette kapitlet er således om det i analysene av brukerinformasjon kan spores noen tendenser til at brukerne er blitt dårligere fulgt opp i 2001 enn i 2000.

Grunnlaget for de empiriske analysene er brukerundersøkelsene som er nærmere beskrevet i vedlegg.

## **8.2 Kjenneskap til Aetats formidlingstjenester**

I brukerundersøkelsene blir brukerne stilt spørsmål om de har hørt om i alt 11 forskjellige jobbsøketjenester som Aetat tilbyr. Før vi går nærmere inn på de enkelte tjenestene, kan det være interessant å se på hvor mange av disse tjenestene brukerne i alt har hørt om.

Tabell 8.1 viser at i snitt har brukerne hørt om 6 av de 11 jobbsøketjenestene det blir stilt spørsmål om. Med tanke på at langtidsledige trolig har et større behov for etatens jobbsøketjenester, og de også har vært lengre ”eksponert” for etatens tjenester enn korttidsledige, er det overraskende små forskjeller mellom kort- og langtidsledige på dette området. I 2000 hadde de langtidsledige i snitt hørt om 5,7 av de alle tjenestene det blir stilt spørsmål om, mens de korttidsledige i snitt hadde hørt om 5,5 av tjenestene. De tilsvarende tall for 2001 er 5,9 for de langtidsledige og 5,7 for de korttidsledige. Analyser som vi har gjort viser at disse forskjellene ikke er statistisk signifikante.

I tråd med terskelteorien og fløteskummingshypotesen kan en forklaring på at det ikke er noen forskjeller på dette området være at langtidsledige relativt sett har større problemer med å finne fram til opplysninger om etatens tjenester enn korttidsledige. En annen forklaring kan være at tjenestene er av slik art at de vil være like aktuelle for alle som er ledige. Dette vil vi få et nærmere inntrykk av når vi senere går nærmere inn på de enkelte tjenestene. En tredje forklaring kan være

at informasjonen om tjenestene blir gitt tidlig i ledighetsperioden slik at det ikke spiller noen rolle hvor lenge en har vært ledig. Her må en imidlertid også ta hensyn til måten ledighetens varighet er registrert på i brukerundersøkelsen. Som nærmere drøftet i vedlegg nullstilles ”klokken” som registrer ledighetens varighet hver gang ledige er på et kurs eller tiltak. Det er således mulig at mange av de som står registrert som korttidsledige reelt sett er langtidsledige. Det er således mulig at forskjellene mellom kort- og langtidsledige er maskert i tabellen som følge av måten ledighetens varighet er registrert på.

Intervjuene vi gjennomførte på kontorene tyder på at mange saksbehandlere opplevde at deres muligheter til å følge opp brukerne hadde blitt dårligere. Dette inntrykket vi satt igjen med etter intervjuene på kontorene gjenspeiler seg ikke i tabell 8.1. I den grad det er endringer å spore fra 2000 til 2001, har det vært en økning i antall tjenester brukerne har hørt om. I gjennomsnitt hadde brukerne i 2001 hørt om 5,8 av etatens tjenester, mot 5,6 i 2000. Tester som vi har gjennomført viser at forskjellene mellom alle under ett, og mellom de som var kort/langtidsledige i 2000 og 2001, ikke er statistisk signifikante.

Det kan være flere forklaringer på at de inntrykk vi satt igjen med etter intervjuene ikke gjenspeiler seg i tabell 8.1. Først og fremst er det nok grunn til å tro at ”om en har hørt om bestemte jobbsøketjenester” nok vil være en lite sensitiv indikator på kontorenes arbeidsbelastninger og oppfølgingsvirksomhet. Dernest vil det nok ta tid før slike forhold gir seg målbare utslag. Undersøkelsen for 2000 ble gjennomført om høsten, mens undersøkelsen for 2001 ble gjennomført om våren.

*Tabell 8.1 Hørt om ulike formidlingstjenester etter år og ledighetens varighet. Summert gjennomsnitt (standardavvik) og median.*

	2000			2001		
	<26 uker	26 uker +	Alle	<26 uker	26 uker +	Alle
Gjennomsnitt	5,54	5,69	5,60	5,73	5,93	5,83
St.avvik	(2,31)	(2,40)	(2,35)	(2,33)	(2,31)	(2,32)
Median	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00
N	1287	806	2093	890	769	1659

- Hvem er dårlig informert om formidlingstjenestene?

Som påpekt innledningsvis tilsier forvaltningspolitikken at informasjonen spesielt skal være rettet inn mot grupper som kan antas å ha problemer med å nå fram til det offentlige. I prinsippet tilsier dette at det ikke skal være noen forskjeller mellom ulike brukergrupper med hensyn til deres kjennskap til etatens jobbsøketjenester. Terskelteorien tilsier i kontrast at svakstilte grupper vil ha mindre oversikt over sine rettigheter og muligheter enn andre grupper. Spørsmålet er således: Er det noen forskjeller mellom ulike sosiale grupper med hensyn til i hvilken grad de har hørt om etatens tjenester? Tabell 8.2 går nærmere inn på dette spørsmålet. Utgangspunktet er at det blir undersøkt hvem som er dårligst informert om etatens tjenester. Som dårlig informert har vi regnet de som ligger under medianen på den summerte skalaen i tabell 8.1, det vil si de som har hørt om færre enn 6 av de 11 tjenestene det blir stilt spørsmål om.

Resultatene stemmer godt overens med det som forventes ut fra terskelteorien: De som har lav utdanning og de som har en fremmedspråklig bakgrunn er dårligere informert enn andre om etatens tjenester. Videre ser vi at de som er mellom 20 og 50 år i mindre grad enn de som er eldre enn 50 år er dårlig informert.<sup>20</sup> At de som er yngre enn 20 år ikke skiller seg merkbart ut fra de som er eldre enn 50 år, innbærer at de som er yngre enn 20 år også er dårligere enn informert enn de som er mellom 25 og 50 år. Menn er ellers dårligere informert enn kvinner. Det er ingen signifikante forskjeller mellom kort- og langtidsledige. Dette er i tråd med resultatene i bivariate analyser som vi har gjennomført. Derimot viser det seg at de som var ledige våren 2001 er signifikant dårligere informert enn de som var ledige høsten 2000.

---

<sup>20</sup> Som nærmere drøftet i vedlegg 1, har vi vært nødt til forholde oss til alderskategoriseringen som ligger til grunn for brukerundersøkelsene

Tabell 8.2 Effekten av ulike faktorer på om en dårlig informert eller ikke. Logistisk regresjon. ( $y=1$  hvis dårlig informert,  $y=0$  hvis godt informert).

	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)
>20 år <sup>a</sup>	,344	,181	3,610	,057	1,411
20-24 år <sup>a</sup>	-,059	,125	,221	,638	,943
25-29 år <sup>a</sup>	-,298	,125	5,676	,017	,742
30-49 år <sup>a</sup>	-,268	,105	6,537	,011	,765
Grunnskole <sup>b</sup>	,710	,101	49,613	,000	2,034
Videregående <sup>b</sup>	,174	,085	4,248	,039	1,191
Fremmedspråklig (Ja=1, Nei=0)	,588	,106	30,958	,000	1,801
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	-,054	,078	,476	,490	,947
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	-,145	,070	4,311	,038	,865
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	-,111	,070	2,506	,113	,895
År (2001=1, 2000=0)	-,176	,069	6,609	,010	,838
Konstant	-,070	,191	,136	,712	,932
-2 Log likelihood	5141,383				
N	3752				

Note: Som dårlig informert er regnet de som har hørt om mindre enn 6 av etatens tjenester.

<sup>a</sup> Referansegruppe: 50-59 år

<sup>b</sup> Referansegruppe: Høyskole/universitet

- *Hvilke tjenester er kjente og ukjente?*

Ovenfor har vi sett at brukerne i snitt har hørt om halvparten av de aktuelle jobbsøketjenestene. Spørsmålet er så: Hvilke tjenester har de hørt om, og hvilke tjenester har de ikke hørt om? Tabell 8.3 viser at den tjenesten de fleste har hørt om er *oppslagtavlene*. Mellom 80 og 90 prosent har hørt om oppslagtavlene. Med tanke på at langtidsledige nok oftere har vært innom arbeidskontorene enn korttidsledige, er det ikke overraskende at det kan se ut til at det er en noe større andel blant langtidsledige enn blant korttidsledige som kjenner til oppslagtavlene. I tråd med inntrykket av intervjuene våre på arbeidskontoret kan det se ut til at det har vært en viss nedgang i andelen som har hørt om denne tjenesten fra 2000 til 2001. I 2000 var det om lag 10 prosent av de langtidsledige som ikke hadde hørt om oppslagtavlen, mens det i 2001 var tilsvarende 17 prosent. Et annet forhold som kan indikere at oppfølgingsvirksomheten ovenfor langtidsledige er blitt dårligere, er at forskjellen mellom andelen kort- og langtidsledige som har hørt om oppslagtavlen er mindre i 2001 enn i 2000.

Det er forholdsvis mange som også har hørt om PC for jobbsøkere, gratis telefon, og de Internettbaserte informasjonstjenestene. Av de mer ukjente jobbsøketjenestene er muligheten til å benytte gratis faks på Aetat, tjenesten som gir oversikt over jobbmuligheter i utlandet, og jobbmail. Informasjonstelefonen om ledige stillinger hører også til de mindre kjente jobbsøketjenestene. (Om bruk av PC se for øvrig kapittel 6.3).

*Tabell 8.3 Andelen som har hørt om ulike jobbsøketjenester. Prosent.*

	2000			2001		
	<26 uker	26 uker +	Alle	<26 uker	26 uker +	Alle
Oppslagtavlen hos Aetat med stillingsannonser	85,2	90,0	87,1	80,7	83,0	81,7
Aetats inf.tlf. for ledige stillinger	49,2	54,5	51,2	48,3	52,3	50,2
Informasjon om led still. på NRK1 tekst tv	53,1	57,2	54,7	53,8	57,9	55,7
Muligheten til å benytte PC for jobbsøkere på Aetat	84,3	84,6	84,4	85,3	88,4	86,7
Muligheten til å benytte gratis telefon på Aetat	66,8	71,8	68,8	64,5	69,3	66,7
Muligheten til å benytte gratis faks på Aetat	28,0	34,2	30,4	31,8	30,6	31,2
Aetats Internettside (Aetat.no)	71,3	67,6	69,9	75,6	72,4	74,1
Registrere CV på Aetat.no	60,9	58,7	60,1	51,7	53,7	52,6
Oversikt over ledige stillinger på Aetat.no	71,3	67,6	77,0	75,6	63,0	74,1
Tjenesten ”jobbmail”	24,4	26,8	25,3	19,3	22,0	20,6
Informasjon om jobbmuligheter i utlandet	34,5	41,1	37,0	41,8	40,8	41,4

Tabell 8.4 viser at det er klare hopningstendenser: Dersom en har hørt om en av de aktuelle tjenestene, er det større sannsynligheten for at en også har om andre tjenester.

Tabell 8.4 Korrelasjon (Kendall's tau) mellom tjenestene en har hørt om.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
(1) Oppslagtavlen										
(2) Aetats informasjonstelefon	,085***									
(3) Informasjon NRK1 tekst tv	,142***	,213***								
(4) PC for jobbsøkere	,232***	,139***	,123***							
(5) Gratis telefon på Aetat	,186***	,248***	,141***	,248***						
(6) Gratis faks på Aetat	,107***	,152***	,143***	,157***	,321***					
(7) Aetat.no	,141***	,124***	,134***	,263***	,142***	,172***				
(8) CV på Aetat.no	,113***	,088***	,131***	,219***	,128***	,175***	,494***			
(9) Ledige stillinger på Aetat.no	,124***	,105***	,107***	,283***	,130***	,167***	,646***	,543***		
(10) Tjenesten "jobbmail"	,045**	,121***	,138***	,109***	,097***	,137***	,235***	,274***	,227***	
(11) Informasjon om jobbmuligheter i utlandet	-,085***	-,172***	-,131***	-,149***	-,171***	-,168***	-,154***	-,184***	-,150***	-,173***

N=3752

\*\*\*P<.001

\*\* P<.05

### 8.3 Informasjonen til brukerne

I brukerundersøkelsene blir informantene presentert for en liste på i alt 8 tema som de blir spurt om de har mottatt informasjon om. Slik som spørsmålene er stilt, kan de oppfattes som om de krever en mer aktiv innsats fra Aetat side enn spørsmålene om brukene har ”hørt” om de ulike tjenester som etaten tilbyr som vi har tatt for oss ovenfor.

Tabell 8.5 viser at de arbeidsledige i snitt har mottatt informasjon om litt under halvparten av de aktuelle tjenestetilbudene.<sup>21</sup> Det kan se ut til at det er en noe større andel langtidsledige enn korttidsledige som har mottatt informasjon om etatens tjenestetilbud, men forskjellen er ikke stor. Antall tjenester en har mottatt informasjon om er omtrent lik i de to årene. Det er således på dette området ingen støtte for hypotesen om at situasjonen var dårligere i 2001 enn i 2000.

Tabell 8.5 Mottak av informasjon? Summert gjennomsnitt (standardavvik).

	2000		2001	
Ledighetens varighet	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
Gjennomsnitt	3,46	3,79	3,51	3,77
St.avvik	(1,89)	(1,91)	(1,90)	(1,90)
N	1287	806	890	769

- Hvem har mottatt lite informasjon?

Som tidligere påpekt blir betydningen av informasjon spesielt fremhevet som viktig overfor grupper som kan ha problemer med å nå fram til det offentlige på egen hånd. Hvilken grupper det vil kunne være snakk om blir ikke spesifisert, men tar vi utgangspunkt i resultatene i tabell 8.2 skulle disse tilsa at etaten særskilt burde sørge for å gi informasjon til de som har lav utdanning, de som har en fremmedspråklig bakgrunn, og kanskje også til de som er yngre enn 20 år og de som er eldre enn 50 år. Har etaten levd opp til denne intensjonen, eller er det også på dette området slik som skranketeorien tilsier at ressursvake grupper kommer dårligere ut enn andre?

<sup>21</sup> Som drøftet i vedlegg 1, reliabiliteten til disse tallene kan være påvirket av forhold som informantenes hukommelse, deres evne til å registre den informasjon som blir gitt, og brukernes oppfatninger av hva som regnes som informasjon.

I tabell 8.6 er det gjennomført tre analyser. For det første en vanlig regresjonsanalyse som tar for seg faktorer som virker inn på antall tjenester en har hørt om. For det andre en logistisk regresjon hvor det blir undersøkt hvem som har mottatt svært lite informasjon definert som informasjon om 0 til 2 tjenester. For det tredje en logistisk regresjon hvor det blir undersøkt hvem som har mottatt mye informasjon. Ser vi først på hvilken faktor som virker inn på det totale antall tjenester en har fått informasjon om, viser tabell 8.6a at langtidsledige har mottatt mer informasjon enn korttidsledige, og at de som kun har grunnskoleutdanning har mottatt mer informasjon enn de som har høyere utdanning. De som er eldre enn 50 år, og de som er yngre enn 20 år, har også mottatt mer informasjon enn de mellom 20 og 24 år. På disse områdene kan det se ut til at etaten har fulgt opp intensjonene om å særskilt følge grupper som kan antas å stå svakt. De som kun har grunnskoleutdanning og de som har en fremmedspråklig bakgrunn skiller seg ikke ut fra andre grupper på dette området. Gitt at etaten også burde følge opp disse gruppene, kan vi si at etaten på disse områdene ikke har levd opp til intensjonene.

Går vi nærmere inn på de som har fått svært lite informasjon definert som informasjon om to eller færre tjenester, ser vi av tabell 8.6b at de som er mellom 20 og 24 år har fått informasjon om færre tjenester enn de over 50 år, og fremmedspråklige har fått mindre informasjon enn andre. Tabell 8.6c viser at personer med høyere utdanning har fått mindre informasjon enn de med lavere utdanning.



Tabell 8.6 a Effekten av ulike faktorer på informasjonsmengden. OLS Regresjon.

	B	Std. Error	t	Sig.
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	,198	,065	3,063	,002
År (2001=1, 2000=0)	6,940E-02	,063	1,095	,274
Grunnskole <sup>b</sup>	,179	,093	1,927	,054
Videregående <sup>b</sup>	,226	,078	2,910	,004
>20 år <sup>a</sup>	-,223	,167	-1,332	,183
20-24 år <sup>a</sup>	-,233	,117	-2,000	,046
25-29 år <sup>a</sup>	-,204	,116	-1,766	,078
30-49 år <sup>a</sup>	-8,290E-03	,097	-,085	,932
Fremmedspråklig (Ja=1, Nei=0)	-1,869E-02	,098	-,191	,849
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	-8,157E-02	,072	-1,128	,260
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	,238	,065	3,669	,000
Konstant	3,432	,177	19,426	,000

Tabell 8.6 b Effekten av ulike faktorer på om en mottatt lite informasjon.  
Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	,114	,091	1,588	,208	1,121
År (2001=1, 2000=0)	,119	,089	1,793	,181	1,127
Grunnskole <sup>b</sup>	,476	,134	12,629	,000	1,610
Videregående <sup>b</sup>	,362	,116	9,670	,002	1,436
>20 år <sup>a</sup>	-,198	,249	,631	,427	,821
20-24 år <sup>a</sup>	-,144	,167	,749	,387	,865
25-29 år <sup>a</sup>	-,079	,164	,234	,629	,924
30-49 år <sup>a</sup>	,052	,136	,149	,699	1,054
Fremmedspråklig (Ja=1, Nei=0)	,034	,136	,062	,804	1,034
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	-,144	,101	2,005	,157	,866
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	,356	,093	14,509	,000	1,427
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	-1,954	,251	60,788	,000	,142

Tabell 8.6 c Effekten av ulike faktorer på om en mottatt mye informasjon.  
Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	-,168	,107	2,463	,117	,845
År (2001=1, 2000=0)	-,109	,104	1,098	,295	,897
Grunnskole <sup>b</sup>	-,011	,151	,006	,941	,989
Videregående <sup>b</sup>	-,010	,126	,006	,937	,990
>20 år <sup>a</sup>	,292	,260	1,263	,261	1,339
20-24 år <sup>a</sup>	,474	,185	6,563	,010	1,607
25-29 år <sup>a</sup>	,274	,191	2,066	,151	1,315
30-49 år <sup>a</sup>	,021	,167	,015	,902	1,021
Fremmedspråklig (Ja=1, Nei=0)	,316	,149	4,538	,033	1,372
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	,188	,120	2,450	,118	1,207
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	-,100	,105	,901	,343	,905
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	-2,312	,296	61,153	,000	,099

<sup>a</sup> Referansegruppe: 50-59 år

<sup>b</sup> Referansegruppe: Høyskole/universitet

- Hvem har mottatt informasjon om hva?

Ovenfor har vi operert med enkle summeringsskalaer hvor det har vært en underliggende antagelse at informasjon om ulike tjenester teller likt. Men ikke all informasjon vil være like relevant for alle brukere, for eksempel vil det være lite relevant å gå ut med informasjon om attføring til unge velutdannede personer. Kanskje viktigere enn å undersøke hvor mange tjenester en har mottatt informasjon om, er det således å undersøke hvem som har mottatt informasjon om hva.

I tråd med at rettighetsinformasjon nok vil være relevant for flere brukere enn tjenesteinformasjon, viser tabell 8.7 at mens mellom 80 og 90 prosent har fått informasjon om dagpengerrettigheter, og om lag 75 prosent har fått informasjon om sine rettigheter og plikter som arbeidssøker, har mellom 40 og 50 prosent mottatt informasjon om jobbsøking og om ledige stillinger, mens mellom 20 og 25 prosent har fått informasjon om attføring, yrker og utdanninger.

*Tabell 8.7 Andelen som oppgir at de har fått informasjon om ulike tema etter år og ledighetens varighet. Prosent.*

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
Ledighetens varighet				
Andelen som har fått informasjon om:				
Dagpenger	82,36	85,98	87,29	87,26
Rettigheter og plikter	73,97	76,80	76,60	77,76
Jobbsøking	42,50	48,26	48,59	50,85
Ledige stillinger	44,21	46,15	41,62	45,64
Yrker	22,77	23,20	23,96	22,50
Utdanning	20,05	23,95	22,16	21,07
Arbeidsmarkedstiltak og kurs	39,16	52,48	36,56	47,59
Attføringspenger/attføringsstønad	20,59	21,96	22,05	21,59
N	1287	806	2177	1575

#### **8.4 Når informasjonen fram?**

I brukerundersøkelsene blir de arbeidsledige bedt å ta stilling til påstander om informasjon i brosjyrer, brev fra Aetat og muntlig informasjon vanligvis er lett å forstå, vurdert ut fra en skala fra 1 til 6, fra helt enig til helt uenig. Som det kan sees av vedleggstabell 1 er det litt under 50 prosent som er enige i at informasjonen i Aetats brosjyrer vanligvis er lett å forstå. Vedleggstabell 2 og

vedleggstabell 3 viser at informasjon som i brev, og i enda større grad den muntlige informasjonen som blir gitt fra ansatte på kontorene blir vurdert som lett å forstå.<sup>22</sup> Disse resultatene er sammenfattet i tabell 8.8 hvor det er summert andelen som mener at en eller flere av de nevnte formene for informasjon er vanskelig å forstå. Slik som definert her, oppgir over halvparten av informantene at informasjonen på minst ett av de tre nevnte områdene er vanskelig å forstå.

*Tabell 8.8 Andelen som mener at informasjonen fra Aetat (enten i brosjyrer, brev eller muntlig informasjon) er vanskelig å forstå. Prosent.*

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Ja	55,94	57,94	55,06	60,60
2 Nei	44,06	42,06	44,94	39,40
Totalt	100,00	100,00	100,00	100,00
Totalt	1287	806	2177	1575

- Hvem vurderer informasjonen som dårlig?

Tabell 8.9 viser at det ikke er *tilfeldig* hvem som oppgir at har problemer med å forstå informasjonen:

- De som er mellom 25 og 30 år har større problemer med å forstå informasjonen enn de som er eldre enn 50 år
- Fremmedspråklige har større problemer med å forstå informasjonen enn andre
- Langtidsledige har større problemer med å forstå informasjonen enn korttidsledige
- Menn har større problemer med å forstå informasjonen enn kvinner

At personer som har en fremmedspråklig bakgrunn kommer dårligere ut enn de som ikke har en slik bakgrunn er neppe overraskende, selv om informasjonen ideelt sett skal være tilpasset brukernes forutsetninger. At langtidsledige kommer dårligere ut enn korttidsledige, og at menn kommer dårligere ut enn kvinner er i

<sup>22</sup> Neppe overraskende spriker oppfatningene om den muntlige informasjonen mer enn oppfatningene om informasjonen som blir gitt i brev.

tråd med resultatene ovenfor. Kanskje noe overraskende er det her ingen effekt av utdanning. Det er heller ikke uten videre lett å gi noen god forklaring på hvorfor nettopp de som er mellom 25 og 29 år skulle oppleve større problemer enn de over 50 år.

*Tabell 8.9 Effekten av ulike faktorer på om informasjonen fra Aetat (enten i brosjyrer, brev, eller muntlig informasjon) blir oppfattet som vanskelig å forstå. Logistisk regresjon.*

	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)
Grunnskole <sup>b</sup>	0,036	0,184	0,039	0,844	1,037
Videregående <sup>b</sup>	0,201	0,141	2,040	0,153	1,223
>20 år <sup>a</sup>	0,128	0,182	0,498	0,480	0,880
20-24 år <sup>a</sup>	0,108	0,125	0,746	0,388	1,114
25-29 år <sup>a</sup>	0,256	0,124	4,250	0,039	1,291
30-49 år <sup>a</sup>	0,133	0,105	1,608	0,205	1,142
Fremmedspråklig (Ja=1, Nei=0)	0,312	0,107	8,465	0,004	0,732
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	0,064	0,078	0,689	0,407	0,938
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	0,255	0,070	13,308	0,000	1,291
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	0,150	0,069	4,728	0,030	0,860
År (2001=1, 2000=0)	0,015	0,166	0,008	0,929	0,985
Konstant	0,351	0,237	2,181	0,140	0,704
-2 Log likelihood					
N=3752					

## 8.5 Oppsummerende diskusjon

I innledningen til dette kapittelet ble det formulert et spørsmål om det er noen forskjeller mellom brukergrupper med hensyn til i hvilken grad de har kjenneskap til etatens ulike tjenester? Forvaltningspolitikken tilsier at dette i prinsippet ikke skal være tilfelle, mens terskelteorien tilsier at svakstilte grupper vil være mindre informert enn andre grupper. Resultatene i dette kapitlet har gitt støtte til terskelteorien: De som har lav utdanning, de som har en fremmedspråklig bakgrunn, de aller yngste og de aller eldste har mindre kunnskaper om etatens tjenester enn andre. Menn er ellers dårligere informert en kvinner. Gitt at langtidsledige har hatt mer tid på å bli kjent med etaten, og kanskje også har større behov enn korttidsledige for å etatens tjenester, må det også sies å være i overensstemmelse med terskelteorien at vi ikke har funnet noen forskjeller på dette området mellom kort- og langtidsledige.

Skal en vurdere konsekvensene av at såpass mange jobbsøketjenester synes å være ukjente blant brukerne, må en også se på hvilken betydning disse har i jobbsøkeprosessen. Faks er vel kanskje ikke den mest adekvate måten å komme i kontakt med arbeidsgivere på, og telefon og PC er også noe som de fleste i dag har privat eller på annen måte lett adgang til. I lys av dette kan en kanskje se det som et større problem at mellom 10 og 15 prosent sier at de ikke har hørt om oppslagtavlen. Uten nærmere kjennskap til brukernes behov, er det vanskelig å vurdere om nivået på tjenesteinformasjonen som er gitt.

Et annet spørsmål som vi stilte innledningsvis var om det er noen spesielle grupper som har mottatt mye eller lite informasjon om etatens tjenester og tilbud. Også på dette området står forvaltningspolitikken idealer opp mot aktuell teori og forskning. Forvaltningspolitikken idealer tilsier at grupper som kan ha særskilte problemer med å finne fram til sine rettigheter og muligheter skal vies særskilt oppmerksomhet. I kontrast til dette tilsier fløteskummingshypotesen at etaten vil være særskilt opptatt av legge forholdene til rette for grupper som i utgangspunkt står sterkt på arbeidsmarkedet. Mens resultatene når det gjelder brukernes kjennskap til etatens tjenester klart har støttet opp om terskelteorien og således talt for at etaten ikke har lyktes i å leve opp til regelverkets intensjoner og forventninger, er resultatene på dette området noe mer oppløftene. Særlig for de som har lav utdanning, ser det ut til at etaten har kompenserte for gruppens antatt svakere forutsetninger på det viset at de har gitt denne gruppen mer informasjon enn de har gitt til de som har høyere utdanning. Men resultatene er ikke entydig positive. Spesielt kan det bemerkes at de som har en fremmedspråklig bakgrunn ikke har mottatt mer informasjon enn andre.

At de med lav utdanning er blant de som har minst kjennskap til Aetats jobbsøkertjenester, samtidig har mottatt mer informasjon om etatens jobbsøketjenester enn de med høyere utdanning kan framstå som å være et paradoks. Hvordan kan dette forklares? En forklaring kan være at de med lav utdanning er mindre mottakelig for mye informasjon enn de med høyere utdanning. En annen forklaring kan være at de med høyere utdanning har lettere for å skaffe seg (eventuelt selektere) den informasjonen de trenger på egen hånd. Uansett forklaring, analysene reiser spørsmål om ikke informasjonen til denne

målgruppen (som også vil omfatte de med innvandrerbakgrunn og de aller yngste og aller eldste) kanskje bør være mer målrettet.

En innvending mot analysene av mottak av informasjon er dataene baserer seg på informantenes opplysninger. Et problem kan være at dataenes reliabilitet kan være svekket av informantenes hukommelse. Et annet forhold er at en ikke kan se bort fra at den faktiske informasjonsflyten til brukerne kan være større enn det som framkommer i analysene. Mot dette vil vi innvende at det nettopp er brukernes opplevelser som står i fokus i disse analysene. Det vesentlig i denne sammenheng er ikke hvilken informasjon etaten mener å ha formidlet, men hvilken informasjon brukernes oppfatter at de har mottatt. Dersom den som er ment å være mottaker av et budskap ikke opplever å ha mottatt budskapet har budskapet ikke nådd fram, og det vil således være all grunn for senderen til å se nærmere på problemet.

Et gjennomgående resultat i analysene har vært at det ikke er noen markerte forskjeller mellom kort- og langtidsledige. En forklaring på dette kan være at langtidsledige har relativt sett større problemer enn korttidsledige for å finne fram til aktuell informasjon og aktuelle tjenester. I den grad dette er tilfelle, gir dette opplagt grunn til bekymring. At under halvparten av de langtidsledige har mottatt informasjon om jobbsøking, om ledige stillinger, om arbeidsmarkedstiltak og kurs, og at kun 23 prosent av de langtidsledige har mottatt informasjon om yrker og utdanninger virker i utgangspunkt å være lavt, ikke minst når en tar hensyn til at korttidsledige har mottatt informasjon på de nevnte områdene i omtrent like stor grad. At vi ikke kan se bort fra at den manglende forskjellen mellom kort- og langtidsledige på dette området delvis kan skyldes at ”klokken” som registrerer ledighetens varighet blir nullstilt hver gang personer kommer på et tiltak, gir ikke noe forklaring på hvorfor ikke en større andel av langtidsledige har mottatt den aktuelle type informasjon.

Som påpekt innledningsvis er det er ikke bare informasjonsmengden som er av betydning, informasjonen skal i prinsippet bli gitt ut fra brukerne ulike forutsetninger til å ta til seg informasjonen som blir gitt. Hvordan oppfatter brukerne informasjonen som de har mottatt? Er det slik at de grupper som kan antas å stå svakt har større problemer med å oppfatte informasjonen som blir gitt,

eller lykkes etaten å gi informasjon som er tilpasset brukernes premisser? Som vi har sett, de som har en fremmedspråklig bakgrunn har større problemer enn andre med å forstå informasjonen som blir gitt. Langtidsledige har også større problemer enn korttidsledige med å forstå informasjonen som er blitt gitt. For disse gruppene kan det se ut til at informasjonen ikke har vært tilpasset brukernes forutsetninger. Noe mer vanskelig er det å gi noen fylleddsgjørende forklaring på hvorfor menn opplever større problemer med informasjonen som blir gitt enn kvinner, og hvor de som er mellom 25 og 29 år også opplever informasjonen som vanskeligere enn de som er eldre enn 50 år.

Skal informasjonen nå fram til brukerne, forutsettes det at språkføring og presentasjon må være forståelig ut fra brukernes egne premisser. Analysene viser at fremmedspråklige har større problemer med informasjonen enn andre, og at langtidsledige har også større problemer med å tilegne seg informasjonen som blir gitt enn andre. Det som disse analysene ikke sier noe om er hvorfor disse gruppene har spesielle problemer med å forstå informasjonen. Skyldes problemene bruk av juridiske termer og andre fagtermer, eller er andre ting med måten informasjonen blir formidlet og framstilt på? For å finne ut av dette kreves det egne undersøkelser.

I tråd med det som kunne forventes viser det seg at informasjon om rettigheter i større grad er gitt enn informasjon om etatens tjenestetilbud. Dette er ikke overraskende ut fra at tjenesteinformasjon i varierende grad vil være relevant for ulike brukergrupper. Det er for eksempel ikke meningen at alle skal ha informasjon om attføringspenger/attføringsstønad. At skåren på dette området er lavere enn på rettighetsinformasjonen er således ikke noe som trenger å vekke bekymring. Det som kanskje vekker størst bekymring er hvorfor mellom 10 og 20 prosent oppgir at de ikke alle har mottatt informasjon om dagpenger og informasjon om sine rettigheter og plikter. I prinsippet er denne rettighetsinformasjonen relevant for alle. Hvorfor ikke alle oppgir at de har mottatt slik informasjon er vanskelig å si. En forklaring kan være at det skyldes unnlatesesskyld fra etaten. En annen forklaring kan være at brukerne ikke har registrert at de har fått slik informasjon, at de har glemt at de har fått informasjon,

eller at de tilbakeholdne med å oppgi at de har mottatt slik informasjon fordi de stiller bestemte krav til hva de vil regne som informasjon.

Analysene har i liten grad gitt støtte for hypotesen vi formulerte innledningsvis ut fra inntrykkene våre fra intervjuene på arbeidskontorene om at oppfølgingsvirksomheten ville være dårligere i 2001 enn i 2000. Vi har antydning at dette kan ha sammenheng med to metodiske forhold. Det ene forholdet har vært at målene våre på oppfølgingsvirksomheten neppe har vært ideell. Det andre har vært at det trolig tar tid før slike forhold gir seg målbare utslag.

Alt i alt er hovedinntrykket i dette kapitlet at informasjon til brukerne er et område hvor det kanskje bør jobbes mer. Brukerne har i snitt hørt om lag halvparten av jobbsøketjenester som det blir stilt spørsmål om de har hørt om, nivået når det gjelder hvor mange som har mottatt informasjon om sine rettigheter og Aetats tjenester er ikke spesielt høyt, og dette i kombinasjon med at det er en rimelig stor andel som oppgir at de har problemer med å forstå den informasjonen som de har mottatt tyder på at det her er et forbedringspotensialet. Forskjellene vi har funnet mellom ulike brukergrupper tyder på at en bør jobbe både bredt og mer målrettet mot bestemte målgrupper. De gruppene som det vil være lettest å identifisere ut fra vårt materialet vil være langtidsledige og de som har en fremmedspråklig bakgrunn.



## 9. HANDLINGSPLAN

### 9.1 Innledning

Tema for dette kapitlet er handlingsplaner: Spørsmål vi skal undersøke er: I hvilken grad blir det utarbeidet handlingsplaner for de arbeidsledige? Er det noen spesielle grupper som i større grad enn andre får utarbeidet handlingsplaner? I hvor stor grad opplever brukerne at de er involverte i utarbeidelsen av handlingsplanene? Er det noen spesielle grupper som i større grad enn andre er involvert i disse prosessene? Og hvor tilfredse er de som får utarbeidet handlingsplaner med planene? Hva kan forklare forskjeller i brukertilfredshet på dette området? (Praktiseringen av handlingsplaner hos Aetat lokal er drøftet i kapittel 7.4).

Handlingsplaner er planer som arbeidskontorene kan utarbeide i samarbeid med den enkelte arbeidssøker. Handlingsplaner består av tidsangitte aktiviteter som skal lede frem mot et hovedmål: De arbeidsledige skal komme i arbeid. Handlingsplanene innebærer at kontorene forplikter seg til å følge opp de som er ledige med tilbud om individuelt tilpassede tjenester. Langtidsledige ungdommer er en særskilt prioritert gruppe. Handlingsplaner skal ikke utarbeides for alle. For mange vil det være slik at handlingsplaner vil kunne medføre forsinkelser i jobbsøkeprosessen. Det er en klar målsetting at flere skal få utarbeidet handlingsplaner, og alle som skal på kvalifiseringstiltak eller arbeidsforberedende tiltak skal nå ha utarbeidet handlingsplaner som beskriver hva som kommer. Våre undersøkelser på kontorene tyder på at dette er et område hvor kontorene har jobbet i motbakke.

Som drøftet i kapittel 1 er økt brukermedvirkning en viktig målsetting i den pågående omlegging av offentlig sektor. I tråd med dette er det også en klar målsetting om at handlingsplaner skal utarbeides i nært samarbeid med de som er arbeidsledige. Det virker rimelig å anta at en viktig forutsetning for at handlingsplanene skal ha den tilsiktede effekten vil være at en klarer å få involvert brukerne i utarbeidelsen av handlingsplanene og at de som får utarbeidet handlingsplaner selv er fornøye med disse.

## 9.2 Hvem har fått utarbeidet planer?

I brukerundersøkelsen blir brukerne stilt spørsmål om de har fått utarbeidet handlingsplaner.<sup>23</sup> De som ikke har fått utarbeidet handlingsplaner, blir stilt spørsmål om ”har du noen annen form for avtale med Aetat om hva du eller Aetat skal gjøre framover”.

Tabell 9.1 viser at for de fleste foreligger det ikke noen spesielle planer. Langtidsledige har i noe større grad enn korttidsledige fått utarbeidet handlingsplaner, men i forhold til intensjonene kunne en kanskje ventet enda større forskjeller på dette området. En forklaring på at forskjellene tross alt ikke er større kan være at kontorene kanskje oppfatter det slik at mange langtidsledige ikke har nytte av slike planer. En annen forklaring kan være at langtidsledige er mindre pågående ovenfor etaten enn korttidsledige. En tredje forklaring kan være at mange korttidsledige reelt sett er langtidsledige, og at de står registrert som korttidsledige fordi de har deltatt på kurs eller lignende.<sup>24</sup> Informasjonen om ledighetens varighet stammer nemlig fra Aetats registre, og ikke fra spørsmål til

Uten at forskjellen er spesielt stor, ser vi ellers at det er en viss tendens til at det oftere foreligger ”andre planer” for korttidsledige enn for langtidsledige, og det er også en viss tendens til økning for begge grupper til at det utarbeides andre planer. Som tidligere påpekt, og også drøftet i vedlegg, er det grunn til å tro at mange korttidsledige i realiteten kan være langtidsledige som har fått ”nullstilt” sine ledighetsperiode p.g.a. tiltaksdeltakelse.

---

<sup>23</sup> Som nærmere drøftet i vedlegg dreier det seg om opplysninger som er selvoppgitt fra brukernes side. Mens det er vanskelig å måle avvik mellom informasjon som etaten gir og den informasjonen som brukerne oppgir å ha mottatt, skulle det i prinsippet være rimelig enkelt å undersøke eventuelle avvik mellom brukernes oppfatninger og de faktiske planer som er iverksatt. Slik registerbasert informasjon om planvirksomhet er imidlertid ikke tilgjengelig i brukerundersøkelsene

<sup>24</sup> Informasjon om ledighetens varighet er i brukerundersøkelsene hentet fra Aetats egne registre. Det er ikke individene selv som oppgir hvor lenge de har vært arbeidsledige.

I tråd med inntrykkene våre på arbeidskontorene er andelen langtidsledige som har fått utarbeidet handlingsplaner lavere i 2001 enn i 2000. Mens andelen korttidsledige som har fått utarbeidet handlingsplaner ligger på om lag 21 prosent i begge år, har andelen som har fått utarbeidet handlingsplaner sunket fra 29 prosent i 2000 til 22 prosent i 2001. Andelen som har andre planer er noe høyere for korttidsledige enn langtidsledige. Totalt sett er det noe større andel langtidsledige enn korttidsledige som har fått utarbeidet planer, men denne forskjellen er ikke særlig markert. Foruten at det foreløpig ikke er undersøkt om forskjellen er statistisk signifikant eller ikke, er det heller ikke tatt hensyn til gruppesammensetningen kan være ulike for langtidsledige og korttidsledige, i tillegg til at det også kan ha skjedd endringer i forhold til gruppenes sammensetning. For eksempel kan det tenkes at utarbeidelse av planer er avhengig av bakenforliggende forhold slik som utdanning, alder og om en har en fremmedspråklig bakgrunn eller ikke. Spørsmålet er således: Hvor stabil er disse resultatene når det tas hensyn til slike bakenforliggende forhold? Dette blir undersøkt i tabell 9.2.

*Tabell 9.1 Utarbeidelse av planer etter ledighetens varighet og år. Prosent*

Ledighetens varighet	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
Handlingsplan	21,4	29,4	21,8	26,4
Andre planer	7,1	6,2	9,1	7,5
Ingen av delene	71,6	64,4	69,1	66,1
Totalt	344	272	258	249

Tabell 9.2 viser at det er fire forhold som signifikant virker inn på om en har fått utarbeidet handlingsplaner eller ikke: 1) Langtidsledige har i større grad enn korttidsledige fått utarbeidet handlingsplaner, 2) personer med kun grunnskoleutdanning eller utdanning på videregående nivå har i større grad enn personer med utdanning utover videregående fått utarbeidet handlingsplaner, 3) personer med en fremmedspråklig bakgrunn har oftere enn andre fått utarbeidet slike planer, og 4) de som har barn under 10 år har i mindre grad enn de som ikke har barn under 10 år fått utarbeidet planer.

For å få et inntrykk av størrelsen av forskjellene i tabell 9.2, kan vi se på vedleggstabell 9.1 som viser at sammenlignet med de med utdanning utover videregående skole har 6 prosent flere av de med grunnskoleutdanning fått utarbeidet handlingsplaner. Forskjellen mellom de med utdanning på videregående og de med utdanning utover dette er på om lag 4 prosent. De med grunnskoleutdanning har også fått utarbeidet andre planer i større grad enn de med utdanning utover videregående nivå, mens det her er ingen markerte forskjeller mellom de to høyeste utdanningsgruppene. Vedleggstabell 9.2 viser at mens 30 prosent av de med en fremmedspråklig bakgrunn har fått utarbeidet handlingsplaner, gjelder dette for om lag 23 prosent av de som ikke har en slik bakgrunn. De med en fremmedspråklig bakgrunn har også i større grad fått utarbeidet andre planer. Om lag 13 prosent av de med en fremmedspråklig bakgrunn har fått utarbeidet andre planer, mot om lag 7 prosent av de som ikke har en fremmedspråklig bakgrunn. Samlet sett foreligger det planer for om lag 40 prosent av de med en fremmedspråklig bakgrunn, og for om lag 30 prosent av de som ikke en fremmedspråklig bakgrunn.

At forskjellen i tabell 9.1 mellom kort- og langtidsledige ikke gjenspeiler seg i tabell 8.2 kan forklares på to vis. Den ene forklaringen er at resultatene i tabell 9.1 skyldes tilfeldigheter. Undersøkelser som vi har gjennomført viser imidlertid at forskjellene i tabell 9.1 er statistisk signifikante. Den andre forklaringen er at de to gruppene i utgangspunktet er ulikt sammensatt. Denne forklaringen får støtte. Sagt på en annen måte, det avgjørende for om man får utarbeidet handlingsplaner ser ikke bare hvem man er, også ledighetens varighet synes å virke inn på om man får utarbeidet handlingsplaner eller ikke. Hypotesen vår om at oppfølgingsvirksomheten er blitt dårligere i 2001 enn i 2000 får ellers ingen støtte.

Tabell 9.2 Faktorer som påvirker om en har fått utarbeidet handlingsplaner eller ikke. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)
>20 år <sup>a</sup>	,125	,208	,359	,549	1,133
20-24 år <sup>a</sup>	-,205	,150	1,867	,172	,815
25-29 år <sup>a</sup>	-,019	,144	,017	,896	,981
30-49 år <sup>a</sup>	,057	,121	,224	,636	1,059
Grunnskole <sup>b</sup>	,264	,116	5,141	,023	1,302
Videregående <sup>b</sup>	,221	,099	4,972	,026	1,247
Fremmedspråklig (Ja=1, Nei=0)	,320	,114	7,812	,005	1,377
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	-,208	,088	5,524	,019	,813
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	,071	,081	,771	,380	1,073
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	,315	,079	15,753	,000	1,371
År (2001=1, 2000=0)	-,037	,079	,218	,640	,964
Konstant	-1,179	,218	29,140	,000	,308
-2 Log likelihood	4104,845				
N	3752				

<sup>a</sup> Referansegruppe: 50-59 år

<sup>b</sup> Referansegruppe: Høyskole/universitet

Ut fra regelverket skulle det forventes at det først og fremst vil være mange ungdommer som har fått utarbeidet handlingsplaner siden disse er fremhevet som er særskilt prioritert målgruppe. Men denne gruppen skiller seg altså ikke ut i tabell 9.2. Bivariate analyser som vi har gjennomført viser at ungdom heller ikke i utgangspunktet i større grad enn andre har fått utarbeidet planer. Vi har også undersøkt om langtidsledige ungdommer skiller seg ut på dette området, men dette er heller ikke tilfelle.

### 9.3 Aktivitet i utformingen av handlingsplanen?

Tabell 9.3 viser at om lag halvparten av de arbeidsledige i stor grad har deltatt i planutformingen. Umiddelbart er det ingen markerte forskjeller på dette området mellom kort- og langtidsledige, og heller ingen store forskjeller mellom de to årene.

*Tabell 9.3 Aktivitet i utformingen av planen/aktiviteten ledighetens varighet og år. Prosent.*

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
Ledighetens varighet				
Deltok ikke	7,1	10,1	5,1	5,4
I liten grad	10,9	12,2	13,5	11,9
I noen grad	19,1	20,6	28,0	26,1
I stor grad	55,5	54,4	49,8	53,6
Ubesvart/vet ikke	7,4	2,8	3,6	3,1
Gjennomsnitt	3,45	3,28	3,33	3,37
Standard avvik	1,02	1,05	0,93	0,93

Utgangspunktet for tabell 9.4 er de som har fått utarbeidet en eller annen form for plan. Resultatene viser at det er tre faktorer som signifikant virker inn på om har vært sterk involvert i utarbeidelsen av handlingsplanene eller ikke. De som er under 20 år, de som kun har grunnskoleutdanning, og de som har en fremmedspråklig bakgrunn rapporterer i større grad enn andre at de ikke har vært sterkt involvert i utarbeidelsen av handlingsplanene. Av vedleggstabell 9.3 kan det sees at mens 54 prosent av de over 20 år i stor grad har vært involvert i utarbeidelsen av handlingsplanene, gjelder dette for 37 prosent av de som er under 20 år. Videre kan vi av vedleggstabell 9.4 se at mens 57 prosent av de som har en norsk/nordisk språklig bakgrunn i stor grad har vært involvert i utarbeidelsen av handlingsplanene, gjelder dette for 37 prosent av de som har en fremmedspråklig bakgrunn. Verken de som yngre enn 20 år eller de som har en fremmedspråklig bakgrunn har imidlertid vært helt satt på sidelinjen, forskjellen i forhold til andre går på at de i mindre grad har vært aktivt involvert i utarbeidelsen av handlingsplanene.

Tabell 9.4 Faktorer som påvirker sterk aktivitet i utarbeidingen av handlingsplanen. Logistisk regresjon. (Deltok i stor grad=1, annet=0)..

	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)
>20 år <sup>a</sup>	-,874	,383	5,213	,022	,417
20-24 år <sup>a</sup>	-,595	,272	4,799	,028	,552
25-29 år <sup>a</sup>	,059	,257	,052	,820	1,060
30-49 år <sup>a</sup>	,265	,214	1,525	,217	1,303
Grunnskole <sup>b</sup>	-,545	,210	6,744	,009	,580
Videregående <sup>b</sup>	-,086	,182	,222	,638	,918
Fremmedsprårlig (Ja=1, Nei=0)	-,809	,203	15,835	,000	,445
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	,064	,162	,158	,691	1,066
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	-,019	,145	,018	,894	,981
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	,013	,142	,008	,930	1,013
År (2001=1, 2000=0)	-,060	,140	,182	,670	,942
Constant	,352	,397	,786	,375	1,422
-2 Log likelihood			1206,014		
N			909		

<sup>a</sup> Referansegruppe: 50-59 år

<sup>b</sup> Referansegruppe: Høyskole/universitet

#### 9.4 Tilfredshet med handlingsplanene

Tabell 9.5 viser at det generelt er litt over 40 prosent som er rimelig godt fornøyd med handlingsplanen. Det kan være flere forklaringer på denne tilfredsheten. Først og fremst kan det være at en er tilfreds med at det blir gjort ting, at ting kommer i gang og at en blir tatt tak i. Det kan også være at en er tilfredse med de konkrete ting som er satt i verk, eller at en ser handlingsplanen som løfte om noe mer. En annen grunn til at en kan være tilfreds med handlingsplanen kan være at en har fått en bestemt person på arbeidskontoret å forholde seg til. At ikke alle er fornøyde kan tilsvarende forklares med flere forhold; alt fra at en har forventet mer, til at en er misfornøyd med den konkrete personen som en har fått å forholde seg til. En nærliggende hypotese er at tilfredshet med handlingsplanen henger sammen med hvor aktive en har vært i utformingen av handlingsplanene. Dette er blant de ting som blir undersøkt i tabell 9.6.

Tabell 9.6 viser at det er tre faktorer som fører til at de arbeidsledige ikke er tilfredse med handlingsplanen (1,2 i tabell 9.5=1, annet=0). Menn er mindre tilfredse med handlingsplanene enn kvinner, langtidsledige er mindre tilfredse med handlingsplanene enn korttidsledige, og de som ikke har deltatt aktivt i utformingen av handlingsplanene er mindre tilfredse enn de som har gjort det. Bivariate analyser som vi har gjennomført viser at ingen av de andre faktorene i utgangspunktet er signifikant. Vi har også gjennomført analyser av hva som fører til at en er svært tilfredse med handlingsplanene. Disse analysene viser at det kun er en ting som har betydning: De som har vært aktivt med i utformingen av handlingsplanene er mer tilfredse med handlingsplanene enn de som ikke har vært aktive i utformingen av handlingsplanene.

*Tabell 9.5 Tilfredshet med handlingsplanen.*

Ledighetens varighet	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Svært misfornøyd	6,8	11,1	3,6	3,8
2	4,6	7,3	8,7	4,6
3	15,8	16,7	14,5	19,2
4	21,6	19,9	24,0	27,6
5	20,8	19,2	19,6	21,8
6 Svært fornøyd	24,3	20,6	23,3	18,4
Ubesvart/vet ikke	6,0	5,2	6,2	4,6
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0
Gjennomsnitt	4,25	3,95	4,25	4,20
Standardavvik	1,49	1,62	1,42	1,31
N	344	272	258	249

Den nøyaktige fordelingen av tilfredshet etter hvor aktiv en har vært i utformingen av handlingsplanen er vist i vedleggstabell 18. Det kan her sees at mens 30 prosent av de som har deltatt i stor grad i utformingen av handlingsplanene er tilfredse med planene, gjelder dette kun for 12 prosent av de som ikke har deltatt aktivt i planutformingen.



Tabell 9.6 Faktorer som påvirker ikke tilfredshet med handlingsplanene (Tilfredshet 1,2=1, annet=0). Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)
>20 år <sup>a</sup>	,436	,520	,703	,402	1,546
20-24 år <sup>a</sup>	-,560	,473	1,403	,236	,571
25-29 år <sup>a</sup>	-,090	,408	,048	,826	,914
30-49 år <sup>a</sup>	-,166	,302	,302	,582	,847
Grunnskole <sup>b</sup>	-,299	,270	1,223	,269	,742
Videregående <sup>b</sup>	-,086	,182	,222	,638	,918
Fremmedspråklig (Ja=1, Nei=0)	,073	,288	,064	,801	1,075
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	-,054	,243	,049	,825	,948
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	,521	,226	5,336	,021	1,684
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	-,499	,219	5,190	,023	,607
År (2001=1, 2000=0)	-,060	,140	,182	,670	,942
Aktiv i planutforming (5,6=1; annet=0)	-,746	,217	11,865	,001	,474
Konstant	-1,693	,609	7,716	,005	,184
-2 Log likelihood			1206,014		
N			909		

## 9.5 Avsluttende diskusjon

Tema for dette kapitlet har vært handlingsplaner og andre planer, hva som påvirker om en har fått utarbeidet slike planer, aktivitet i utarbeidingen av planene og tilfredshet med planene.

Resultatene viser at rundt 35 prosent av de langtidsledig og 30 prosent av de korttidsledige har fått utarbeidet en eller annen plan, og da oftest en handlingsplan. Det er tre forhold som virker inn på om en har fått utarbeidet en plan eller ikke: Langtidsledige har i større grad enn korttidsledige fått utarbeidet handlingsplan, de med utdanning på grunnskole eller videregående nivå har i større grad enn de med utdanning utover videregående fått utarbeidet handlingsplaner, og de som har en fremmedspråklig bakgrunn ha oftere enn andre fått utarbeidet planer. Mens analysene av informasjonsvirksomheten til etaten ikke entydig tydet på at etaten griper fatt i grupper som kan antas å stå særskilt utsatt

til, tyder disse analysene at etaten på dette området i større grad jobber målrettet mot utsatte grupper. Kriteriet som ligger til grunn for denne vurderingen er om forskjellene som er funnet er statistiske signifikante eller ikke. Dette innebærer ikke det samme som at forskjellene er store og markerte.

I forhold til regelverket kan det kanskje hevdes at selv om det er en større andel langtidsledige enn korttidsledige som har fått utarbeidet handlingsplaner, er forskjellen mellom disse to gruppene ikke særlig markerte. Intervjuene på kontorene tyder på at dette er et område hvor mange kontorer føler at de kunne ha gjort en større innsats. At forskjellene tross alt ikke er mer markerte kan skyldes flere forhold. Et forhold kan være at mange arbeidskontorer ikke har kapasitet til å følge opp langtidsledige i den grad de ønsker eller kanskje burde gjøre. En annen forklaring kan være at mange korttidsledige reelt sett er langtidsledige som har behov for handlingsplaner, men at de i denne statistikken står registrert som korttidsledige fordi de har deltatt på kurs, tiltak eller lignende.

Det er ikke noe støtte for hypotesen som springer ut fra regelverket om at ungdom er særskilt prioritert gruppe når det gjelder utarbeidingen av handlingsplaner. Det er også lite som tyder på at det har skjedd noen endringer på dette området i løpet av det året vi har sett på. Det kan her være flere forhold som spiller inn her. Ett forhold er at observasjonsperioden vår trolig er for kort til å fange opp økt satsing på dette området. Ett annet forhold kan være at den eventuelle økte satsingen har funnet sted i en periode hvor arbeidskontorene har møtt store utfordringer på andre områder. Effekten av den økte satsingen kan således ha blitt spist opp av at en har jobbet under vanskeligere forhold enn tidligere.

Grovt regnet oppgir om lag halvparten av de som har fått utarbeidet en plan at de har deltatt i stor grad i utarbeidelse av planen. Det har vist seg å være to forhold som virker inn på i hvor stor grad arbeidssøkerne aktivt har vært med i utarbeidelsen av planen. De som er under 20 år og de som har en fremmedspråklig bakgrunn har i mindre grad enn andre i stor grad vært involvert i utarbeidelsen av handlingsplanene. I forhold til andre grupper skiller disse seg ut på det viset at de har vært mindre aktive i utarbeidelsen av planene. Det er ikke slik at de i større grad har vært helt utstengt fra utarbeidelsen av planene. Brukermedvirkning ser

således ut til å være påvirket av hvorvidt en er eller blir oppfattet å være en ressurssvak gruppe.

Hvor aktive en har vært i utarbeidelsen av handlingsplanen har stor betydning for tilfredshet med planene. De som har vært aktivt involvert i planutarbeidelsen er mer tilfredse og mindre misfornøyde med planene enn de som ikke har vært aktivt involvert i utarbeidelsen av planene. Det er ellers funn som indikerer at menn er noe mer misfornøyde med planene enn kvinner, og at langtidsledige er noe mer misfornøyde enn korttidsledige. Det er for øvrig verdt å merke seg at de grupper som i utgangspunktet har vært minst involvert i utarbeidelsen av handlingsplanene, ungdom og personer med en fremmedspråklig bakgrunn, i utgangspunktet ikke er mindre tilfredse med handlingsplanene enn andre. Dette kan kanskje tolkes dit hen at disse gruppene har hatt større behov for at kontorene jobber mer aktivt i forhold til dem. Noe som støtter opp om en slik forklaring er at disse gruppene ikke i større grad enn andre har vært helt satt utenfor utforming av planene.

## 10. JOBBSØKING – ANSVAR OG TJENESTER

### 10.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi rette oppmerksomheten mot jobbsøking. Vi skal først se på hvilket ansvar de arbeidsledige tillegger seg selv og Aetat når det gjelder å skaffe dem en jobb. Deretter skal vi undersøke de arbeidssøkendes bruk av ulike jobbsøketjenester. Vi skal først undersøke hvor viktig ulike formelle jobbsøkekanaler er for de arbeidsledige. Etter dette skal vi gå nærmere inn på Aetats jobbsøketjenester, og undersøke hvem som har benyttet seg av dem, og hvilken betydning brukerne tillegger disse i sin jobbsøking. Til slutt skal vi oppsummere og drøfte de funn vi har gjort. For en nærmere beskrivelse av brukerundersøkelsene som danner grunnlaget for de empiriske analysene i dette kapitlet viser vi til vedlegg 3.

### 10.2 Hvem har hovedansvaret for å skaffe deg jobb?

I brukerundersøkelsene er det formulert to utsagn som de arbeidsledige blir bedt om å ta stilling til ved å markere grad av enighet/uenighet på en skala som går fra 1 til 6. Det første utsagnet er: ”Jeg har selv hovedansvaret for å skaffe meg en jobb”. Som tabell 10.1 viser er om lag ¾ sterkt enige i denne påstanden. Det er kun om lag 5 prosent som markerer at de er sterkt uenige i denne påstanden.

Tabell 10.1 ”Jeg har selv hovedansvaret for å skaffe meg en jobb.” Prosent

Ledighetens varighet	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Helt uenig	3,4	3,3	2,2	2,0
2	2,2	2,0	1,3	1,0
3	9,8	12,0	5,8	8,7
4	11,2	10,9	11,8	11,7
5	14,2	14,5	14,7	15,7
6 Helt enig	58,7	56,7	62,5	60,1
Ubesvart/vet ikke	0,5	0,5	1,5	0,8
Totalt	100,00	100,00	100,00	100,00
N	1287	806	890	769

Den andre utsagnet er: ”Det er Aetats ansvar å skaffe meg en jobb”. I tråd med tabell 10.1 viser tabell 10.2 at det mange som mener at Aetat ikke har ansvar for å skaffe dem jobb. Forventningene til etaten synes således generelt å være små i så måte. Det kan se ut til at det er en viss tendens til at korttidsledige er mer uenige i denne påstanden enn langtidsledige. Hvorvidt dette skyldes at forventningene til etaten øker etter hvert som ledigheten vedvarer, eller at det blant de langtidsledige er et større innslag av personer som føler seg avhengig av etaten enn blant de korttidsledige er ikke mulig å fastslå ut fra disse dataene.

*Tabell 10.2 Det er Aetats ansvar å skaffe meg en jobb? Prosent*

Ledighetens varighet	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Helt uenig	29,1	26,4	38,0	32,8
2	19,0	18,2	19,3	18,3
3	24,2	26,1	20,7	21,1
4	13,1	12,2	8,4	12,4
5	5,0	4,6	3,5	5,5
6 Helt enig	8,5	11,2	7,5	8,1
Ubesvart/vet ikke	1,2	1,4	2,5	2,0
	100,00	100,00	100,00	100,00
N	1287	806	890	769

Som drøftet i vedlegg, skal en sammenligne de to utsagnene må en ta hensyn til at det første utsagnet dreier seg om at de selv har *hovedansvaret*, mens det andre utsagnet går på at Aetat har et *ansvar*. Dette trenger ikke nødvendigvis å bety så mye, siden det andre utsagnet trolig blir tolket i lys av det første utsagnet. Vedlegg 3 viser for øvrig at de som mener at de selv har hovedansvaret for å skaffe seg jobb tenderer mot å mene at Aetat ikke har et ansvar for å skaffe dem jobb, og motsatt - de som markerer at de selv ikke har hovedansvaret for å skaffe seg jobb tenderer også mot å mene at Aetat har et ansvar for å skaffe dem jobb. Sammenhengen er imidlertid ikke sterkere enn at vi har valgt å behandle disse to påstandene separat i analysene nedenfor.

- Hvem mener at det er de selv/etaten har ansvaret?

I tabell 10.3 er det undersøkt hvem som sier seg helt enige i påstanden om at de selv har hovedansvaret for å skaffe seg jobb (5+6 på skalaen er slått sammen). Resultatene må sies å være noe overraskende: De som er mest enige i påstanden om at de selv har hovedansvaret for å skaffe seg jobb er de som trolig har minst sjanse til å skaffe seg jobb på egen hånd, nemlig de med lav utdanning og de som har en fremmedspråklig bakgrunn. I utgangspunktet skulle en forvente at de som tilhører grupper som har størst problemer med å komme i jobb, ville tendere mot å tillegge ansvaret for sin situasjon utenforliggende forhold, og motsatt at de som tilhører gruppen som har gode utsikter for jobb i større grad ville tendere mot å legge skylden på seg selv. Muligens kan resultatene gjenspeile at de ulike gruppene har ulike forventninger til etats muligheter til å hjelpe dem med å komme i jobb. En mulig forklaring på dette kan være at disse gruppene har vært mindre avhengig av det offentlige velferdssystemet, og da kanskje særlig ved at de har tilbrakt mindre tid innenfor det norske utdanningssystemet, enn andre grupper. Det synes ellers å være en noe lavere andel som sier seg enige i denne påstanden i 2001 enn i 2000. En nærliggende fortolkning av dette er at personer tenderer mot å tillegge seg selv ansvaret for å skaffe seg jobb når forholdene på arbeidsmarkedet er gode.

Resultatene i tabell 10.3 gjenspeiler seg i tabell 10.4 hvor det blir sett på hvem som er uenige i påstanden om at det er Aetats ansvar å skaffe dem jobb (5+6 på skalaen ovenfor er slått sammen). De som har lav utdanning markerer en sterkere uenighet i påstanden om at Aetat har ansvar for å skaffe dem jobb enn de som har høyere utdanning, og de som har en fremmedspråklig bakgrunn er også mer uenige i påstanden enn andre. Vi ser ellers at menn er mere enige i oppfatningen om at Aetat har et ansvar for å skaffe dem jobb enn kvinner, og de som er mellom 20 og 50 år er mindre enige i påstanden enn de som er eldre enn 50 år.

Tabell 10.3 Faktorer som virker inn på oppfatning om at en selv har hovedansvaret for å skaffe seg jobb. Logistisk regresjon.

	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)
Grunnskole <sup>b</sup>	,601	,275	4,779	,029	1,825
Videregående <sup>b</sup>	-,086	,270	,103	,748	,917
>20 år <sup>a</sup>	-,016	,502	,001	,974	,984
20-24 år <sup>a</sup>	-,060	,366	,027	,869	,942
25-29 år <sup>a</sup>	-,136	,375	,132	,717	,873
30-49 år <sup>a</sup>	-,188	,308	,371	,542	,829
Fremmedspråklig (Ja=1, Nei=0)	1,355	,226	36,007	,000	3,878
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	,318	,241	1,736	,188	1,374
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	,159	,210	,570	,450	1,172
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	-,079	,210	,142	,706	,924
År (2001=1, 2000=0)	-,478	,215	4,948	,026	,620
Konstant	-4,237	,592	51,310	,000	,014
-2 Log likelihood					
N	3752				

At de som er yngre enn 50 år ikke er like enige i dette utsagnet som de som er eldre enn 50 år, kan kanskje forklares med at de som er eldre enn 50 år har mindre muligheter til å klare seg på egen hånd. Tilsvarende forhold kan også være forklaringen på kjønnsforskjellene. Dersom menn i større grad enn kvinner opplever et press om at de skal være forsørgere, tillegger de kanskje også det offentlige et større ansvar for å hjelpe dem med å oppfylle sine opplevde forpliktelser enn kvinner kanskje gjør. En annen og kanskje noe mindre plausibel forklaring kan være at som følge av at menn generelt har høyere inntekter og betaler mer skatt enn kvinner gjør, stiller de også større krav.

Vi ser her at selv om tid tilbrakt i utdanningssystemet kan spille en rolle for forventningene, er det neppe slik at mottak av velferdsytelser automatisk fører til økte forventninger. Dersom dette var tilfelle, skulle vi nemlig forvente at som følge av kvinner tradisjonelle ansvar for barneomsorg og påfølgende "avhengighet" av fødselspermisjoner og ulike former for barnetilskudd, skulle de også ha større forventninger til etaten enn menn. Det motsatte er tilfelle. Vi ser

ellers at det å ha barn under 10 år, heller ikke har noen innvirkning på om en marker en sterk enighet i påstanden om Atats ansvar eller ikke.

*Tabell 10.4 Faktorer som virker inn på oppfatning om at Aetat har ansvar for å skaffe dem en jobb. Logistisk regresjon.*

	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp(B)
Grunnskole <sup>b</sup>	,640	,169	14,428	,000	1,897
Videregående <sup>b</sup>	,067	,159	,178	,673	1,069
>20 år <sup>a</sup>	,025	,289	,007	,932	1,025
20-24 år <sup>a</sup>	-,698	,231	9,130	,003	,498
25-29 år <sup>a</sup>	-,364	,214	2,892	,089	,695
30-49 år <sup>a</sup>	-,426	,174	6,023	,014	,653
Fremmedsprårlig (Ja=1, Nei=0)	1,645	,139	140,257	,000	5,179
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	,158	,142	1,227	,268	1,171
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	,405	,128	10,053	,002	1,499
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	,162	,124	1,701	,192	1,176
År (2001=1, 2000=0)	-,257	,124	4,316	,038	,773
Konstant	-2,992	,346	74,792	,000	,050
N	3752				

### 10.3 Formelle jobbsøkekanalers betydning

I brukerundersøkelsene blir de arbeidssøkende bedt om å vurdere viktigheten av ulike jobbsøkekanaler på en skala fra 1 til 6, fra svært lite viktig til svært viktig. Før vi går nærmere inn på resultatene, kan det være viktig å påpeke at det her dreier seg om formelle jobbsøkekanaler. Som drøftet i vedlegg 3 mangler det i brukerundersøkelsen opplysninger om uformelle jobbsøkekanaler som for eksempel bruk av venner, betjente, sosial nettverk etc. Dette medfører at jobbsøkeaktiviteten til de arbeidsledige generelt blir undervurdert, og dessuten blir det også tegnet et skjevt bilde av søkeaktiviteten til ulike sosiale grupper. Det er nemlig kjent at formelle og uformelle jobbsøkekanaler har ulik betydning for ulike sosiale grupper.



I tabell 10.5 blir det sett på andelen som regner de ulike tjenestene som viktige (5 + 6 på skalaen). Stillingsannonse i avisene regnes som viktigst, dernest kommet Aetat generelt, Aetats Internettjenester, og til slutt andre tjenester på nettet og vikarbyråene. Under 40 prosent regner Aetat som viktig. Dette samsvarer med resultatene ovenfor som viste at de arbeidsledige ikke tillegger Aetat noe stort ansvar for å skaffe dem jobb.

*Tabell 10.5 Andelen som regner ulike tjenester som viktige for sin jobbsøking? Gjennomsnitt og standardavvik.*

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
Ledighetens varighet				
Stillingsannonser i avisene	68,5	71,3	62,1	67,1
Aetat generelt	38,2	38,7	38,0	38,1
Aetats Internettjenester	23,9	23,2	29,9	30,2
Andre Internettjenester	19,1	17,9	21,6	18,5
Vikarbyråer	21,8	22,5	17,1	16,0

- Hvor viktig er ulike tjenester for ulike gruppers jobbsøkingen?

Som tidligere påpekt er det kjent at ulike sosiale grupper tenderer mot å basere seg på ulike jobbsøkekanaler. I tabell 10.6 blir det ved hjelp av logistisk regresjon undersøkt om ulike grupper tenderer mot å legge ulik vekt på disse formelle jobbsøkekanalene. Utgangspunktet for disse analysene er en skala fra 1-6 fra svært lite viktig til svært viktig, er 5+6 gitt koden "1" og 1-4 gitt koden "0." Når det gjelder stillingsannonser ser vi at de under 40 år tillegger disse mindre vekt enn de over 50 år. De som har en fremmedspråklig bakgrunn tillegger stillingsannonser mindre vekt enn de som ikke har en slik bakgrunn. Stillingsannonse tillegges også mindre vekt av de som har barn under 10 år, og menn legger mindre vekt på stillingsannonser enn kvinner, og stillingsannonser tillegges også mindre vekt i 2001 enn i 2000. Det er på dette området ingen forskjeller mellom ulike utdanningsgrupper, og det er heller ingen forskjeller mellom kort- og langtidsledige.

Som drøftet i vedlegg 3, er det kjent at kvinner i større grad enn menn jobber innenfor yrker hvor stillinger blir utlyst via formelle jobbsøkekanaler, og personer

som har en fremmespråklig bakgrunn bruker også i mindre grad formelle jobbsøkekanaler enn andre. Resultatene sier således kanskje mer om hvilke jobbsøkekanaler det er stilt spørsmål om, enn om ulike gruppers søkeaktiviteter.

Går vi videre til Aetat generelt, ser vi at de med grunnskole eller videregående skole tillegger Aetat større vekt enn de med utdanning utover videregående skole. De to yngste aldersgruppene (under 24 år) tillegger Aetat større vekt enn de over 50 år. Flyktninger tillegger også Aetat større vekt enn andre, og menn tillegger Aetat mindre vekt enn kvinner. Disse resultatene er litt overraskende ut fra at de med lav utdanning og de med en fremmedspråklig bakgrunn tillegger Aetat et mindre ansvar enn andre grupper. Sagt på en annen måte, det at en tillegger etaten lite ansvar, innebærer ikke at etaten blir oppfattet som viktig for deres jobbsøkeaktivitet. Det er på dette området ellers ingen forskjell mellom de to årene.

Aetats tjenester på Internett tillegges størst vekt av de med utdanning utover videregående skole, og de som er under femti år. Selv om disse tilbudene ikke er spesielt ment for ressurssterke grupper, er det kanskje ikke overraskende at de mest ressurssterke gruppene er de som tillegger disse størst vekt. Kanskje noe overraskende tillegger de som har en fremmedspråklig bakgrunn mer vekt på Aetats tjenester på Internett enn andre. Mangel på språklig kompetanse, innebærer således ikke nødvendigvis mangel IT kompetanse. Noe annet som også er litt overraskende er at det på dette området ikke er noen forskjeller mellom kvinner og menn. Resultatene er med ett unntak sammenfallende når vi ser på andre tjenester på Internett. Unntaket er at det på dette området ikke er noen forskjell mellom de aller yngste og de over 50 år.

Når det gjelder vikarbyråene er det kun på to områder det er forskjeller: De med en fremmedspråklig bakgrunn legger mer vekt på vikarbyråene enn andre, og kvinner legger mer vekt på vikarbyråene enn menn. Disse forhold kan enkelt forklares med at vikarbyråene sysselsetter mange kvinner og personer med en fremmedspråklig bakgrunn.

Tabell 10.6 Faktorer som påvirker om en regner ulike jobbsøketjenester som viktig i forbindelse med jobbsøking. Logistisk regresjon.

	Stillingsann		Aetat gener		Aetatintj		Andre intern		Vikarbyråen	
	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.	B	Sig.
Grunnskole <sup>b</sup>	0,024	0,822	0,571	0,000	-0,573	0,000	-0,605	0,000	0,067	0,584
	0,106		0,103		0,113		0,125		0,123	
Videregående <sup>b</sup>	0,126	0,154	0,253	0,004	-0,387	0,000	-0,503	0,000	-0,077	0,463
	0,088		0,088		0,090		0,098		0,105	
>20 år <sup>a</sup>	-0,354	0,059	0,324	0,075	0,437	0,047	-0,319	0,260	-0,065	0,772
	0,188		0,182		0,220		0,283		0,225	
20-24 år <sup>a</sup>	-0,321	0,016	0,271	0,035	0,742	0,000	0,331	0,051	-0,097	0,542
	0,133		0,129		0,151		0,170		0,159	
25-29 år <sup>a</sup>	-0,420	0,001	0,084	0,514	0,697	0,000	0,568	0,001	0,008	0,960
	0,132		0,129		0,150		0,163		0,156	
30-49 år <sup>a</sup>	-0,107	0,341	0,086	0,427	0,616	0,000	0,502	0,000	-0,100	0,451
	0,113		0,109		0,131		0,143		0,132	
Fremmedspråklig (Ja=1, Nei=0)	-0,228	0,038	0,853	0,000	0,226	0,046	0,307	0,012	0,655	0,000
	0,110		0,106		0,113		0,122		0,118	
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	-0,279	0,001	0,005	0,948	0,089	0,308	0,110	0,253	0,098	0,312
	0,085		0,080		0,087		0,097		0,097	
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	-0,690	0,000	-0,222	0,002	-0,128	0,105	0,160	0,071	-0,663	0,000
	0,076		0,071		0,079		0,089		0,087	
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	0,112	0,134	0,006	0,928	0,085	0,281	-0,089	0,312	-0,020	0,815
	0,075		0,072		0,078		0,088		0,087	
År (2001=1, 2000=0)	-0,204	0,005	0,035	0,615	0,284	0,000	0,019	0,823	-0,331	0,000
	0,073		0,070		0,076		0,085		0,087	
Konstant	1,800	0,000	-0,866	0,000	-1,538	0,000	-1,731	0,000	-1,085	0,000

## 10.4 Bruk av ulike tjenester hos arbeidskontoret

Tabell 10.7 viser at de arbeidsledige i snitt har benyttet seg av om lag 2,5 av de i alt 11 tjenestene det er stilt spørsmål om de har hørt om. I tråd med resultatene i forrige kapittel, er det ikke noen markerte forskjeller mellom kort- og langtidsledig, og heller ikke mellom de som var ledige i 2000 og 2001. At mange tjenester ikke vil være relevante kan være en forklaring på det forholdsvis lave gjennomsnittet i antall tjenester de arbeidsledige har benyttet seg av, men det kan heller ikke sees bort fra at mangel på informasjon også kan være av betydning. Resultatene i forrige kapittel viste nemlig at brukerne i snitt kun hadde hørt om litt under 6 av de 11 jobbsøketjenestene. For å benytte seg av tjeneste, forutsettes det at en kjenner til tjenesten. I snitt er 5 av de 11 jobbsøketjenestene ukjente for brukerne.

*Tabell 10.7 Antall tjenester en har benyttet seg av. Gjennomsnitt og standardavvik.*

	2000		2001	
Ledighetens varighet	<26 uker	26 uker +	Korttidsledige	Langtidsledige
Gjennomsnitt	2,4	2,6	2,3	2,6
Standardavvik	1,8	2,0	1,9	1,9
N	1287	806	890	769

- Hvilke tjenester har de benyttet seg av?

Tabell 10.8 viser hvilke tjenester de arbeidssøkende har benyttet. Den tjenesten som de fleste har benyttet seg av er oppslagstavlen. Dernest kommer Aetats hjemmeside, informasjon om ledige stillinger på NRK tekst tv, muligheten til å benytte gratis PC for jobbsøkere på arbeidskontorene, gratis telefon for jobbsøkere på arbeidskontorene, oversikt over ledige stillinger på "at.no" og Aetats informasjonstelefon for ledig stillinger. Gratis faks, jobbmail, og informasjon om jobbmuligheter i utlandet er tjenester som er lite brukt. Uten at det er spesielt markerte forskjeller, er det en viss tendens til at langtidsledige oftere har benyttet seg av de ulike tjenestene enn korttidsledige. Med et viss unntak for at det har vært en liten nedgang i andelen som har benyttet seg av oppslagstavlen, er det heller ikke på dette området noen klare forskjeller mellom

de to årene. Med et lengre tidsspenn ville vi rimeligvis kunne sett effekter av endringer som den økte utbredelsen av Internett og mobiltelefoni. Slike analyser ville også kunne avdekke om det er slik at nye tjenester kommer som erstatning eller som et tillegg til de etablerte tjenestene.

*Tabell 10.8 Andelen som har benyttet seg av ulike jobbsøketjenester? Prosent.*

	2000		2001	
	>26	26 +	>26	26 +
Ledighetens varighet (uker)				
Benyttet seg av:				
Oppslagtavlen hos Aetat med still.annonser	53	60	46	55
Aetats inf.tlf. for ledige stillinger	15	19	14	15
Informasjon om led still. på NRK1 tekst tv	32	32	38	42
Benyttet PC for jobbsøkere på Aetat	37	40	37	37
Benyttet gratis telefon på Aetat	27	29	23	30
Benyttet gratis faks på Aetat	7	6	8	6
Aetats hjemmeside (Aetat.no)	41	39	42	42
Registrere CV på Aetat.no				
Oversikt over ledige stillinger på Aetat.no	17	21	16	23
Tjenesten ”jobbmail”	4	6	4	4
Informasjon om jobbmuligheter i utlandet	3	5	3	4

- Vurdering av tjenestene en har benyttet seg av

Ovenfor har vi sett på andelen som har benyttet seg av de ulike jobbsøketjenestene som Aetat tilbyr. Som drøftet i vedlegg 3, kan andelen som har benyttet seg av en gitt tjeneste ikke brukes til å si noe om effekten av tjenesten. I prinsippet kan en tenke seg at en tjeneste som mange benytter seg ikke har noen effekt på jobbsannsynligheten, og motsatt at tjenester som få benytter seg av kan ha stor effekt på jobbsannsynligheten for de som benytter seg av tjenesten. Et visst inntrykk av slike forhold kan vi få ved å se på hvordan de arbeidsledige vurderer de tjenestene de har benyttet seg av. Som drøftet i vedlegg 3, problemet med denne type spørsmål er at vi ikke vet hva tjenestene blir vurdert i forhold til.

## 10.5 Oppsummering

Ett hovedfunn i dette kapittelet har vært at arbeidssøkerne oppfatter det slik at de selv har hovedansvaret for å skaffe seg jobb, og at Aetat ikke har noe ansvar for å skaffe dem jobb. Noe overraskende er det de med laveste utdanning og

flyktninger som i størst grad har en slik oppfatning. Det har blitt antydnet at en mulig forklaring på dette kan være at disse gruppenes forventninger er preget av at de tidligere i minst grad har vært avhengig av velferdsstaten, og da særlig at de har tilbrakt mindre tid innenfor det formelle utdanningssystemet enn andre grupper. I tråd med disse resultatene viser det seg at under 40 prosent regner Aetat som viktig i sin jobbsøking.

Generelt viser resultatene at i snitt er om lag 2,5 av Aetats tjenester blitt benyttet. En forklaring på at ikke enda flere av etatens tjenester har blitt benyttet kan være at disse er eller ikke blir oppfattet å være relevante. Resultatene i forrige kapittel tilsier imidlertid at det ikke kan sees bort fra at dette også kan skyldes at mange av tjenestene er ukjente for brukerne.

Om lag 70 prosent har ikke fått utarbeidet noen handlingsplaner eller andre planer. I kontrast til det som regelverket skulle tilsi, er det ikke funnet at langtidsledige ungdom ikke har fått utarbeidet handlingsplaner oftere enn andre. Lav utdanning og innvandrere har derimot oftere fått utarbeidet handlingsplaner enn andre. Om lag  $\frac{3}{4}$  har vært aktiv med i utformingen de planer som er lagt for dem, hvorav om lag halvparten sier at de i stor grad har deltatt i utformingen av handlingsplanene.

Grupper som i stor grad bruker formelle jobbsøkekanaler tillegger slike kanaler større vekt enn de som ikke bruker slike kanaler. Dette gjelder stillingsannonser i avisene, men også betydningen av vikarbyråene. mindre vekt enn andre. Når det gjelder vikarbyråene er det kun på to områder det er forskjeller: Flyktninger legger mer vekt på vikarbyråene enn andre, og menn legger mindre vekt på vikarbyråene enn kvinner.

## 11. BRUKERTILFREDSHET

### 11.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi undersøke brukertilfredshet og hva som påvirker dette. Vi skal se på brukernes tilfredshet med etatens oppfølging og service, i hvilken grad brukerne opplever at de blir møtt med respekt når de henvender seg til etaten, og vi har på bakgrunn av disse tre spørsmålene også konstruert et mer generelt mål for brukertilfredshet som vi skal undersøke.

Hovedhypotesen i det såkalte diskonfirmasjon-av-forventinger paradigmet som drøftet i kapittel 2 er at brukertilfredshet vil være et kombinert resultat av ens forventninger til et produkt eller tjeneste og kvaliteten på det som blir levert. Datamaterialet vårt gir begrensede muligheter til å etterprøve diskonfirmasjon-av-forventninger paradigmet. Hovedproblemet er at brukerundersøkelsene ikke inneholder opplysninger om brukernes forventninger til Aetat. Som drøftet i vedlegg 3, har vi ut fra opplysninger om hvilken ansvar brukerne tillegger seg selv og Aetat for å skaffe dem en jobb, forsøkt å konstruere en indeks som kunne måle forventninger til etaten, men indeksen hadde så lav reliabilitet av den ikke lot seg bruke. I mangel av noe bedre har vi derfor valgt å inkludere de to spørsmålene om brukernes oppfatning om hvilket ansvar de selv og Aetat har for å skaffe dem en jobb i analysene. Vi har i noe større grad lyktes i å konstruere indekser for å fange opp brukernes opplevelse av kvaliteten på de tjenestene og informasjonen de har mottatt fra Aetat. Modellen til Oliver inneholder for øvrig ikke de bakgrunnsfaktorene som vi har inkludert i våre tidligere analyser. Dette utelukker ikke at disse faktorene kan inngå i våre analyser.

I de multivariate analysene har vi valgt å undersøke i hvilken grad de aktuelle forklaringsfaktorene fører til sterk mistriivsel med etaten. Grunnen til at vi har vinklet problemstillingen på denne måten er dels metodisk og dels substansielt. Den metodiske grunnen har å gjøre med valg av analyseteknikk. Når en har variabler på ordinale nivå (variablene kan rangordnes, men avstanden mellom kategoriene er ikke kjent) slik som tilfellet er her, er forutsetningene for vanlig regresjon ikke oppfylt. Mer egnede metoder finnes som ikke forutsetter at avstanden mellom kategoriene er like. Vi har forsøkt å gjennomføre analyser med

ordinale regresjonsmodeller (jf. Powers og Xie, 2000, Scott Long og Freese 2001), men det viste seg at forutsetningen for slike analyser (parallel regresjonsantagelsen) ikke var oppfylte. Et alternativ ville her være å gjennomføre analyser for nominale utfall, men ulempen med slike modeller er det fort blir mange parametre og komplekse resultater å forholde seg til. Vi har derfor valg å bruke vanlig logistisk regresjon. Vi har valgt å fokusere på hva som fører til at brukerne gir etatene sterk negative karakterer siden vi antar at innsikt i dette er av størst interesse for etaten. I analysene av generelle brukertilfredshet anvender vi for øvrig vanlig regresjonsanalyse.

## **11.2 Brukertilfredshet - langs tre dimensjoner**

Tabell 11.1 viser brukernes tilfredshet med oppfølging og service, og i hvilken grad de mener at de blir møtt med respekt når de henvender seg til Aetat. Spørsmålene som er stilt om oppfølging og service lyder: "Ut fra egne erfaringer, - hvor fornøyd eller misfornøyd er du med den oppfølging og service du har fått hos Aetat?" Skalaene går fra 1 til 6, fra svært misfornøyd til svært fornøyd. Når det gjelder respekt, blir brukerne bedt om å ta stilling til følgende påstand: "*Jeg blir møtt med respekt når jeg henvender meg til Aetat?*" vurdert på en skala fra 1 til 6, fra helt uenig til helt enig.

Med det forbehold om at spørsmålene er stilt på noe ulik måte, tyder tabell 11.1 på at brukerne er mest negative til etatens oppfølgingsvirksomhet: Om lag 37 prosent er sterkt misfornøyde (1+2 på karakterskalaen) med oppfølgingen de har fått fra Aetat, 21 prosent er sterkt misfornøyd med servicen de har fått, mens om lag 17 prosent er sterkt uenige i påstanden om at de blir møtt med respekt når de henvender seg til Aetat. På alle områder er det rimelig stor spredning i brukernes oppfatninger, og det er også en forholdsvis stor andel som er sterkt positive til etaten: Om lag 54 prosent gir etaten gode karakterer (5+6 på skalaen) når det gjelder opplevelser av å bli møtt med respekt når de henvender seg til etaten, 36 prosent gir etaten gode karakter på servicen de har fått, og 25 prosent gir etaten gode karakterer på oppfølgingen som de har fått.



*Tabell 11.1 Brukernes vurdering av etatens oppfølging, service og imøtekomning med respekt. Prosent.*

Vurdering av Aetat	Oppfølging	Service	Møtt med respekt
1 Negativ	19,3	10,7	9,4
2	17,4	10,3	8,0
3	20,5	20,6	11,9
4	18,3	22,7	15,2
5	12,9	21,0	23,4
6 Positiv	11,7	14,7	30,7
I alt	100,0	100,0	100,0
N	3752	3676	3752
Ubesvart/vet ikke	114	76	59

Tabell 11.2 viser at det er en klar og signifikant sammenheng mellom disse tre aspektene. Jo mer tilfredse brukerne er med etatens oppfølging/service, desto mer tilfredse er de med etatens service/oppfølging. Og jo mer tilfredse brukerne er med etatens oppfølging/service, desto mer opplever brukerne at de blir møtt med respekt når de henvender seg til etaten. Sterkest er sammenhengen mellom oppfølging og service, og svakest er sammenhengen mellom oppfølging og opplevelse av at en blir møtt med respekt når en henvender seg til etaten.

*Tabell 11.2 Korrelasjon mellom tilfredshet med oppfølging, service, og opplevelse av å bli møtt med respekt når en henvender seg til Aetat.*

	1	2	3
1 Tilfreds med oppfølging	1,000		
2 Tilfreds med servicen	0,728	1,000	
3 Blir møtt med respekt	0,513	0,633	1,000
N	3601	3643	3693

\* Alle korrelasjoner (Pearson korrelasjoner) er signifikant på 0.01 nivå (2-halet).

### 11.3 Mistrivsel med oppfølging

Innledningsvis ble det formulert en hypotese ut fra diskonformitet-av-forventningsparadigmet om at brukertilfredshet vil være et kombinert resultat av brukernes forventninger til etaten og brukernes opplevelse av kvaliteten på de tjenestene de har mottatt.

Ser vi på modell 1 i tabell 11.3, som altså ikke inkluderer oppfatninger om hvem som har ansvar for å skaffe dem jobb og opplevelser av etatens tjenester og informasjon, ser vi at de med høyere utdanning er mer misfornøyde med etatens oppfølging enn de med kun grunnskoleutdanning, og de som har barn under 10 år er også mer misfornøyde med etatens oppfølgingsvirksomhet enn de som ikke har barn under 10 år. At tilsvarende forhold ikke gjør seg gjeldende i modell 2, kan forklares med at disse gruppene har større forventninger og/eller mer positive opplevelser av utbytte av etatens informasjons- og tjenestevirksomhet enn andre. Når det gjelder kjønn og alder, viser bivariate analyser som vi har gjennomført disse i utgangspunktet heller ikke har noen effekt på om en er sterkt misfornøyd med etatens oppfølgingsvirksomhet eller ikke.

Ser vi videre på modell 2, ser vi som forventet at positive opplevelser av Aetats informasjonsvirksomhet fører til redusert sannsynlighet for sterk misnøye med etatens oppfølgingsvirksomhet. Det er en viss tendens til at desto større ansvar en anser at en selv har for å skaffe seg jobb, desto mindre tenderer en mot å være sterkt misfornøyd med Aetats oppfølging. I tråd med dette viser det seg også at de som har fått utarbeidet handlingsplaner i mindre grad er sterkt misfornøyde med Aetats oppfølging enn de som ikke har fått utarbeidet handlingsplaner. Antar en at forventningene til etaten vil være lavere desto større ansvar en tillegger seg selv, kan en se dette som en støtte for diskonformitet av forventningsparadigmet. Støtten på dette området er imidlertid ikke entydig: Hvilket ansvar en tillegger Aetat har ingen effekt på brukernes tilfredshet med Aetats oppfølging. Ellers ser vi at de som har en fremmedspråklig bakgrunn er mindre misfornøyde med etatens oppfølgingsvirksomhet enn de som ikke har en slik bakgrunn, og langtidsledige er også mer misfornøyde med Aetats oppfølging enn korttidsledige.

Bivariate analyser som vi har gjennomført viser at langtidsledige og korttidsledige i utgangspunktet ikke skiller seg ut fra hverandre på dette området. Resultatene her viser at når det kontrolleres for demografiske forskjeller, og ikke minst forskjeller når det gjelder forventninger og opplevelser i forhold til etaten, finner vi indikasjoner på at langtidsledige er mer misfornøyde med etatens oppfølging enn korttidsledige.

*Tabell 11.3 Faktorer som påvirker om en har sterk misfornøyd med Aetats oppfølging. Logistisk regresjon.*

	Modell 1			Modell 2		
	B	Wald	Sig.	B	Wald	Sig.
Grunnskole <sup>b</sup>	-0,291	7,519	0,006	-0,189	2,648	0,104
Videregående <sup>b</sup>	-0,183	4,404	0,036	-0,074	0,606	0,436
>20 år <sup>a</sup>	-0,163	0,738	0,390	-0,323	2,462	0,117
20-24 år <sup>a</sup>	0,108	0,680	0,410	-0,025	0,030	0,862
25-29 år <sup>a</sup>	0,135	1,094	0,296	0,055	0,146	0,703
30-49 år <sup>a</sup>	-0,009	0,007	0,933	-0,044	0,132	0,717
Fremmedspråklig (Ja=1, Nei=0)	-0,674	29,459	0,000	-0,733	28,427	0,000
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	0,179	4,678	0,031	0,132	2,141	0,143
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	0,071	0,924	0,336	-0,007	0,007	0,934
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	0,119	2,661	0,103	0,171	4,582	0,032
År (2001=1, 2000=0)	-0,135	3,541	0,060	-0,054	0,476	0,490
Aetat ansvar for å skaffe meg jobb				0,028	1,103	0,294
Eget ansvar for å skaffe meg jobb				0,032	1,118	0,290
Handlingsplan (ja=1, Nei=0)				-0,427	19,622	0,000
Opplevelse av Aetats tjenester				-0,042	11,982	0,001
Opplevelse av informasjon fra Aetat				-0,238	339,772	0,000
Konstant	-0,676	11,348	0,001	7,320	153,394	0,000
-2 Log likelihood	4638,784			4040,339		
N	3752					

<sup>a</sup> Referansegruppe: 50-59 år

<sup>b</sup> Referansegruppe: Høyskole/universitet

#### **11.4 Mistrivsel med service**

Ovenfor har vi sett at om lag hver femte bruker er sterkt misfornøyd med Aetats service (1+2 på skalaen). Spørsmålet vi skal ta opp i dette avsnittet er hvilke faktorer som virker inn på dette forholdet.

Tar vi først utgangspunkt i modell 2, ser vi at som antatt at positive opplevelser av Aetats tjenester og informasjon bidrar til redusert sannsynlighet for at en skal være sterkt misfornøyd med etatens service. Utarbeidelse av handlingsplaner bidrar til at en ikke er sterk misfornøyd med etatens service. Hvorvidt en tillegger seg selv og Aetat et ansvar for å skaffe dem jobb, ser ikke ut til å virke inn på om en er sterkt misfornøyd med Aetats service. Ellers ser vi at det er kun en bakgrunnsfaktor som har betydning: De som har en fremmedspråklig bakgrunn er i mindre grad sterkt misfornøyd med etatens service enn de som ikke har en slik bakgrunn. Sammenholder vi modell 1 og 2, ser vi at menn i utgangspunktet er mindre misfornøyde med etatens service enn kvinner, men kontrollert for forventninger og oppfatninger av etatens og eget ansvar for dem en jobb, er det ingen kjønnsforskjeller. Ellers er det også her heller ingen effekt av ledighetens varighet, om en har barn eller ikke, og det er heller ingen forskjell mellom de to årene som inngår i våre analyser.

Tabell 11.4 Faktorer som påvirker om en har sterk misfornøyd med Aetatsservice. Logistisk regresjon.

	Modell 1			Modell 2		
	B	Wald	Sig.	B	Wald	Sig.
Grunnskole <sup>b</sup>	-0,046	0,145	0,704	0,091	0,471	0,493
Videregående <sup>b</sup>	-0,147	2,078	0,149	-0,010	0,009	0,926
>20 år <sup>a</sup>	-0,166	0,541	0,462	-0,290	1,415	0,234
20-24 år <sup>a</sup>	-0,085	0,295	0,587	-0,212	1,536	0,215
25-29 år <sup>a</sup>	0,275	3,428	0,064	0,247	2,292	0,130
30-49 år <sup>a</sup>	0,050	0,152	0,697	0,046	0,105	0,746
Fremmedspråklig (Ja=1, Nei=0)	-0,621	16,136	0,000	-0,652	14,749	0,000
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	0,123	1,577	0,209	0,062	0,349	0,555
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	0,230	6,984	0,008	0,153	2,663	0,103
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	0,008	0,010	0,922	0,039	0,170	0,680
År (2001=1, 2000=0)	-0,133	2,470	0,116	-0,033	0,127	0,722
Aetat ansvar for å skaffe meg jobb				0,072	5,493	0,019
Eget ansvar for å skaffe meg jobb				-0,063	3,049	0,081
Handlingsplan (ja=1, Nei=0)				-0,607	24,525	0,000
Opplevelse av Aetats tjenester				-0,072	23,765	0,000
Opplevelse av informasjon fra Aetat				-0,259	276,069	0,000
Konstant	-1,516	41,335	0,000	8,144	131,684	0,000
-2 Log likelihood	3672,160			3155,494		
N	3752					

### 11.5 Hvem mener at de ikke blir møtt med respekt?

Vi har tidligere sett at om lag 17 prosent er sterkt uenige i påstanden om at de blir møtt med respekt når de henvender seg til Aetat. Spørsmålet er så hvem det er som mener at de ikke blir møtt med respekt når de henvender seg til etaten? Tabell 11.4 går nærmere inn på faktorer som fører til at en mener at en ikke blir møtt med respekt når en henvender seg til Aetat (de som har markert 1 til 2 på skalaen). Analysene er utformet på tilsvarende vis som analysene ovenfor. Modell 1 inkluderer demografiske bakgrunnskjenntegn, mens modell 2 i tillegg også inkluderer forventninger og opplevelser av etatens bidrag.

Desto større en opplevelser ens eget ansvar for å skaffe seg en jobb, jo lavere er tendensen til at en opplever at en blir møtt med respekt når en henvender seg til etaten. Opplevelser av etatens ansvar har ingen effekt. Jo mer positivt enn har opplevd etatens tjenester og informasjon, desto mindre tenderer en til å mene at en ikke blir møtt med respekt når en henvender seg til etaten. Handlingsplaner ser også ut til å øke opplevelsen av å bli møtt med respekt. De som har en fremmedspråklig bakgrunn oppgir i mindre grad enn de som ikke har en slik bakgrunn at de ikke blir møtt med respekt når de henvender seg til etaten.

Tidligere har vi ikke funnet noen effekt av alder. Alder slår derimot ut i forhold til opplevelse av om en blir møtt med respekt når en henvender seg til Aetat. De aller yngste rapporterer i mindre grad enn de aller eldste at de ikke blir møtt med respekt når de henvender seg til etaten, mens de i 40 årene i større grad enn de aller eldste rapporterer at de ikke blir møtt med respekt når de henvender seg til etaten. Det er således ikke noen enkel lineær sammenheng mellom alder og om en opplever å bli møtt med respekt når en henvender seg til etaten. Det er ellers ingen effekt av kjønn, utdanning, ledighetens varighet, om en har barn eller ikke, og det er heller ingen forskjell mellom de to årene som inngår i analysene.

Tabell 11.5 Faktorer som påvirker om en mener at en ikke blir møtt med respekt ved henvendelse til Aetat. Logistisk regresjon.

	Modell 1			Modell 2		
	B	Wald	Sig.	B	Wald	Sig.
Grunnskole <sup>b</sup>	0,111	0,692	0,406	0,269	3,566	0,059
Videregående <sup>b</sup>	0,043	0,152	0,696	0,184	2,469	0,116
>20 år <sup>a</sup>	-0,066	0,059	0,808	-0,146	0,263	0,608
20-24 år <sup>a</sup>	0,279	2,450	0,118	0,218	1,317	0,251
25-29 år <sup>a</sup>	0,766	20,874	0,000	0,793	19,433	0,000
30-49 år <sup>a</sup>	0,496	11,069	0,001	0,537	11,249	0,001
Fremmedspråklig (Ja=1, Nei=0)	-0,778	20,671	0,000	-0,782	17,973	0,000
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	0,070	0,477	0,490	0,015	0,019	0,891
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	0,125	1,814	0,178	0,029	0,090	0,765
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	0,096	1,100	0,294	0,133	1,853	0,173
År (2001=1, 2000=0)	0,023	0,065	0,799	0,122	1,624	0,203
Aetat ansvar for å skaffe meg jobb				0,040	1,542	0,214
Eget ansvar for å skaffe meg jobb				-0,078	4,182	0,041
Handlingsplan (ja=1, Nei=0)				-0,336	7,394	0,007
Opplevelse av Aetats tjenester				-0,071	20,956	0,000
Opplevelse av informasjon fra Aetat				-0,239	225,626	0,000
Konstant	-2,201	74,049	0,000	6,892	89,167	0,000
-2 Log likelihood	3672,160			3155,494		
N	3752					

## 11.6 Generell brukertilfredshet

Som en forlengelse av analysene ovenfor skal vi i dette avsnittet se mer generelt på brukertilfredshet. Vi har konstruert en ny indeks for brukertilfredshet basert på de tre indikatorene vi har tatt for oss ovenfor: Tilfredshet med Aetats oppfølging, tilfredshet med Aetats service, og oppfatning av i hvilken grad en blir møtt med respekt når en henvender seg til etaten. Ut fra skalaene til de tre variablene som er slått sammen, varierer indeksen for generell brukertilfredshet fra et lavest mulig nivå på 3 til et høyest mulig nivå på 18. Gjennomsnittet er på 11,5 og standardavviket 4,1. Tabell 11.2 har vist at det er en klar sammenheng mellom disse tre variablene. I tråd med dette ga reliabilitetsanalyser en Cronbach alpha på 0,82. De statistiske forutsetningene for å slå sammen disse tre indikatorene til en

mer generell brukerindeks er således tilstede. Selv om den nye indeksen strengt tatt ikke er kontinuerlig, bruker vi vanlig OLS regresjon for å analysere resultatene.

Det første som kan bemerkes i forhold til tabell 11.6 er at mens modell 1 kun forklarer om lag 3 prosent av variasjonen i generell brukertilfredshet, forklarer modell 2 om lag 31 prosent av variasjonen. Opplevelse av etatens tjenester og informasjonsvirksomhet er viktige faktorer for å forklare variasjoner i brukertilfredshet. Går vi nærmere inn på de enkelte variablene i modell 2, ser vi at det ikke er noen enkel lineær sammenheng mellom alder og brukertilfredshet: De som er yngre enn 20 år er mer tilfredse med etaten enn de som er eldre enn 50 år, men samtidig er de som er mellom 25 og 30 år og de som er mellom 30 og 49 år mindre tilfredse med etaten enn de som er eldre enn 50 år. De som har en fremmedspråklig bakgrunn er mer tilfredse med etaten enn de som har en norsk/nordisk språkbakgrunn. Langtidsledige er mindre tilfredse med etaten enn korttidsledige, mens de som har fått utarbeidet handlingsplaner er mer tilfredse med etaten enn de som ikke har fått utarbeidet slike planer. I tråd med dette øker brukertilfredsheten med positive opplevelser i forhold til etatens informasjon og tjenestevirksomhet. Kanskje noe overraskende er det ingen signifikant sammenheng (5 prosent nivå) mellom brukertilfredshet og oppfatningene av eget og Aetats ansvar for å skaffe brukerne jobb.



Tabell 11.6 Faktorer som påvirker om generell brukertilfredshet. OLS regresjon.

	Modell 1			Modell 2		
	B	t-verdi	Sig.	B	t-verdi	Sig.
Grunnskole <sup>b</sup>	0,484	2,337	0,019	0,054	0,305	0,760
Videregående <sup>b</sup>	0,138	0,798	0,425	-0,154	-1,055	0,291
>20 år <sup>a</sup>	0,318	0,867	0,386	0,668	2,153	0,031
20-24 år <sup>a</sup>	-0,739	-2,835	0,005	-0,356	-1,599	0,110
25-29 år <sup>a</sup>	-1,218	-4,725	0,000	-0,977	-4,453	0,000
30-49 år <sup>a</sup>	-0,607	-2,779	0,005	-0,510	-2,742	0,006
Fremmedspråklig (Ja=1, Nei=0)	1,786	8,023	0,000	1,559	8,064	0,000
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	-0,197	-1,219	0,223	-0,074	-0,539	0,590
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	-0,397	-2,747	0,006	-0,184	-1,503	0,133
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	-0,344	-2,386	0,017	-0,382	-3,132	0,002
År (2001=1, 2000=0)	0,295	2,087	0,037	0,075	0,623	0,533
Aetat ansvar for å skaffe meg jobb				-0,056	-1,405	0,160
Eget ansvar for å skaffe meg jobb				-0,090	-1,922	0,055
Handlingsplan (ja=1, Nei=0)				0,472	3,397	0,001
Opplevelse av Aetats tjenester				0,066	3,927	0,000
Opplevelse av informasjon fra Aetat				0,497	32,165	0,000
R Square	,033			,331		
N	3509					

## 11.7 Oppsummerende diskusjon

Tema for dette kapitlet har vært brukertilfredshet. Vi har undersøkt tilfredshet med Aetats oppfølging, service, i hvilken grad brukerne mener de blir møtt med respekt når de henvender seg til etaten, og vi har også konstruert en mer generell indeks for brukertilfredshet. Som antatt har vi funnet at positive opplevelser av Aetates tjenester og informasjon fører til redusert sannsynlighet for at brukerne uttrykker en sterk mistriivsel med etaten. Dette gjelder Aetats oppfølging, service, brukernes opplevelse av å bli møtt med respekt, og brukertilfredshet mer generelt. I tråd med dette, viser det seg også at utarbeidelse av handlingsplaner fører til redusert sannsynlighet for sterk misnøye med etaten. Det er således klare indikasjoner på at aktive handlinger mot den enkelte jobbsøker bidrar til økt

brukertilfredshet. Den sterke sammenheng mellom hvor fornøyde arbeidssøkere er med oppfølgingen og servicen på den ene side, og opplevelsen av å bli møtt med respekt på den annen side kan tolkes som at generelle mellommenneskelige forhold er viktig for at arbeidssøkere opplever at de får god service og ikke bare målbare størrelser som informasjon og veiledning.

Et forhold som kan vekke bekymring er nivået på brukertilfredsheten. Selv om det er vanskelig å foreta en isolert vurdering av om nivået på brukertilfredsheten, er det likevel klart at potensialet for forbedring på dette området er stort: Nærmere 40 prosent av brukerne uttrykker en sterk misnøye med Aetats oppfølging, om lag 20 prosent av brukerne er sterkt misfornøyd med servicen de har fått, mens om lag 17 prosent er sterkt uenige i at de blir møtt med respekt når de henvender seg til Aetat. Oppfølgingen er det området hvor misnøyen er sterkest, men dette er trolig også det området som det kreves mest ressurser for å gjort noe. Å gi brukerne en opplevelse av at etaten yter god service og at etaten møter dem med respekt henger som vi har sett også sammen med oppfølgingen og vil således også være betinget av de ytre rammeforhold. Å få til endringer på disse områdene krever at en får til gode mellommenneskelige relasjoner mellom brukerne og bakkebyråkratene som vil være mer vanskelig å få til overordnede styringer av. Selv om det er mange som gir etaten dårlige karakterer på de områdene som har vært studert, er det samtidig også store variasjoner i brukernes oppfatninger og vurderinger, og det er ikke minst viktig å understreke at det også er forholdsvis mange brukerne som er rimelig sterk fornøyde med etaten.

Et annet forhold som kan vekke bekymring er dersom det finnes forskjeller i brukertilfredshet mellom ulike brukergrupper, siden dette kan indikere at etaten behandler ulike sosiale grupper ulikt. Med to unntak gir resultatene ingen indikasjoner på at dette har vært tilfelle. Det ene unntaket er at de som har en fremmedspråklig bakgrunn gjennomgående gir etaten bedre karakterer enn de som har en norsk eller nordisk språkbakgrunn. Den enkleste forklaringen på at de som har en fremmedspråklig bakgrunn vurderer etaten mer positiv enn de som har en norsk/nordisk språkbakgrunn vil være at etaten er mer imøtekommet ovenfor de som har en fremmedspråklig bakgrunn enn de som ikke har en slik bakgrunn. Det er imidlertid ikke gitt at dette er tilfelle. Siden vi ikke har noen gode mål på

brukernes forventninger til etaten, kan vi ikke se bort fra forskjellene skyldes at disse gruppene har ulike forventninger til etaten. For eksempel kan det tenkes at de som har en norsk/nordisk språkbakgrunn har store forventninger til etaten ut fra at deres tidligere erfaringer med det norske velferdssystemet og arbeidslivet, og at de som har fremmedspråklig bakgrunn har mindre forventninger til etaten ut fra at de har erfaringer preget av flyktning/innvandrersystemet. De som er med i våre analyser er de som inngår i Aetats ordinære sysselsettingsapparatet hvor alle i prinsippet har utsikter til sysselsetting på det ordinære arbeidsmarkedet. Uansett grunn, med tanke på at de som har en fremmedspråklig bakgrunn har større problemer på arbeidsmarkedet enn andre, synes det opplagt at dette forholdet er mer tilfredsstillende enn dersom det motsatte skulle vært tilfellet.

Det andre unntaket vi har funnet med hensyn til at det ikke er noen indikasjoner på at etaten behandler brukergrupper ulikt, er at langtidsledige i større grad enn korttidsledige er sterkt misfornøyd med etatens oppfølging. Dette i større grad grunn til bekymring. En forklaring på dette kan være at resultatene gjenspeiler at langtidsledige har større problemer på arbeidsmarkedet enn korttidsledige. I den grad dette var forklaringen, skulle en forvente at langtidsledige mer generelt ville være mer oppgitte og negative innstilling til etaten enn korttidsledige. Vi har imidlertid ikke funnet at langtidsledige er mer misfornøyde med etatens service og opplevelse av å bli møtt med respekt. En annen forklaring kan være at forventningene om oppfølging øker med ledighetens varighet, og at langtidsledige derfor i større grad enn korttidsledige tenderer mot å være sterkt misfornøyd med etatens oppfølging. En tredje og mer indirekte forklaring tar utgangspunkt i det forhold at vi tidligere ikke har funnet noen markerte forskjeller mellom kort- og langtidsledige, og at det også er mye som tyder på at det er mange langtidsledige som står registrert som korttidsledige. I den grad det faktisk er tilfelle at mange av de som står registrert som korttidsledige er "langtidsledige" som har vært på tiltak som har medført at klokken som registrer ledighetens varighet har blitt nullstilt, er det ikke overraskende at langtidsledige er i større grad en "korttidsledige" er sterkt misfornøyd med oppfølgingen. Ideelt sett burde vi hatt opplysninger over tid som gjorde det mulig å studere endringer i brukernes forventninger, opplevelser og erfaringer for å si noe mer bestemt om sammenhengene på disse områdene.

For øvrig må det understrekes at det at det ikke er funnet noen forskjell mellom kort- og langtidsledige når det gjelder sterk misnøye med servicen og opplevelse av å ikke bli møtt med respekt når en henvender seg til etaten, ikke gjør det eventuelt manglende oppfølgingen av langtidsledige noe mindre alvorlig.

Forskjeller i ulike brukergrupper med hensyn til opplevelsen av servicetilbudet fra etaten og karakterene som blir gitt må ellers tolkes med forsiktighet. Selv om vi har kontrollert for ulike bakgrunnsvariabler i analysene, vil det alltid muligheter for at det kan være ulikheter mellom grupper langs en rekke andre observerbare og ikke observerbare kjennetegn enn de som er inkludert i analysene. I forhold til modellen til Oliver mangler det åpenbart opplysninger om brukernes forventninger til etaten. Andre forhold kan også være av betydning. Det er for eksempel rimelig å tro at karaktergivning på de områdene som er studert kan være påvirket av brukernes livssituasjonen for øvrig.

## Vedlegg 1 Sentralitetsmålet i studien

Utgangspunktet for denne inndelingen er Statistisk Sentralbyrås kommunegruppering etter sentralitet som baseres på et:

- 1) tettstedskriterium som tar hensyn til bosettingstetthet og innbyggertall
- 2) funksjonelt arbeidsmarkedsomland basert på reisetid til nærmeste tettsted
- 3) funksjonalitet - tilbud av sentrale funksjoner

I alt sju sentralitetsnivåer kan grupperes sammen i tre hovedkategorier som består av:

- 1) Storbyområder (Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Trondheim og Tromsø med tilsvarende forstadskommuner basert på reisetid til nærmeste storby).
- 2) Andre urbane områder (Andre byer i 1994 - med tilhørende forstadskommuner).
- 3) Distriktskommuner (restkategorien av kommuner når de to andre kategoriene er tatt ut).

Med utgangspunkt i de mulighetene befolkningen i en kommune har for arbeidsreiser til ett eller flere nærmere angitte tettsteder, er kommunene inndelt i 4 ulike sentralitetsnivå. I vår inndeling utgjør storbyområdene Statistisk sentralbyrås 3A kommuner. Med utgangspunkt i de storbyene som er nevnt i punkt 1 ovenfor, vil de omkringliggende forstadskommunene med samme klassifisering ligge innenfor 75 min. reisetid (Oslo 90 min.) til sentrum av disse storbyene. Beregningen av reisemåte er basert på raskeste reisemåte, men hvor flyreiser er unntatt. Hvis dagsreisene baseres på kollektive transportmidler, har også Statistisk

sentralbyrå stilt krav om tilfredsstillende antall avganger<sup>25</sup>. Tilsvarende avgrensinger av et funksjonelt arbeidsmarkedsomland, men med reisetid innenfor

---

<sup>25</sup> For å illustrere hva som utgjør omlandet kan vi nevne Trondheim med kommunene Rissa, Orkdal, Midtre Gauldal, Melhus, Skaun, Klæbu, Malvik, Selbu, Stjørdal og Levanger. En fullstendig beskrivelse av denne klassifiseringen finnes i Standard for kommuneklassifisering 1994. (Statistisk Sentralbyrå 1994).

henholdsvis 60 min. og 45 min. gjøres i forhold til andre byområder og distriktskommuner. Disse to sistnevnte områdene består av henholdsvis klassene 1A, 1B, 2A og 2B, og klassene 0A og 0B i klassifiseringen.

## Vedlegg 2 Prosedyrer for utvalg av arbeidskontor

### 2.1 Innledning

Utvalgskriteriene for valg av arbeidskontor som blir gjenstand for personlige intervju er basert på følgende tre sett av variable:

- Omfanget av ledighet
- Avstand til større arbeidsmarked
- Omfanget av tiltak

Tabell 1 Utvalgskriterier for arbeidskontor

		Omfanget av ledighet			
		HØYT		LAVT	
Avstand til større arbeidsmarked		NÆR	FJERNT	NÆR	FJERNT
		T			
Omfanget av Tiltak	HØYT	1	2	3	4
	LAVT	5	6	7	8

Som vist i tabell 1, ønsker vi først å intervju åtte forskjellige arbeidskontor som kan kategoriseres etter hvorvidt de scorer høy eller lavt på de tre dimensjonen *omfang av ledighet*, *avstand til større arbeidsmarked* og *omfang av tiltak* i regi av arbeidskontoret. Innenfor hver av disse åtte kategoriene ønsker vi å intervju *to* kontorer, dvs. et annet kontor innen samme kategori som er *mest mulig likt* det første kontorer vi besøker. Vi ønsker med andre ord å intervju nøkkelpersonell ved i alt seksten forskjellige arbeidskontorer, der to og to parvis like kontor kan plasseres etter de åtte kategoriene i tabell 1.

Hensikten med den slik kategorisering er å finne frem til samsvarende par av arbeidskontorer som er systematisk forskjellige med hensyn til internt aktivitetsnivå og eksisterende, eksterne betingelser. Operasjonalisering av de tre dimensjonene:

## **2.2 Omfanget av ledighet**

Vi har tilgang til opplysninger om langtidsledige og heltidsledige for 134 arbeidskontorer. I tillegg har vi opplysninger om ledighet i den enkelte kommune hentet fra SSB's oppdaterte oversikter. Det kan være flere arbeidskontorene innen en kommune, og et enkelt arbeidskontor kan ha sitt virkeområde over flere kommuner. Arbeidskontoret er vår primære analyseenhet, selv om opplysninger om kommuner også blir benyttet for kategoriseringen. For *omfang av ledighet* har vi benyttet langtidsledige og heltidsledige som prosent av folkemengde i kommunen, samt opplysninger om ledighet i kommunen pr. 1.1. 2000. Disse tre prosentuttrykkene ble slått sammen til et gjennomsnittsmål for hvert arbeidskontor. Deretter ble fordelingen mediandelt, slik at vi satt igjen med et uttrykk for den *halvparten* av kontorene som var eksponert for den høyeste ledigheten og den halvparten av kontorene som var eksponert for den laveste arbeidsledigheten innenfor sitt ansvarsområde.

## **2.3 Omfanget av tiltak**

For omfanget av tiltak har vi benyttet opplysninger om omfanget av reisestøtte og flyttestøtte for det enkelte arbeidskontor samt opplysninger om gjennomsnittlig beholdning med ventestønad. Ut fra disse tre variablene har vi laget et enkelt aritmetisk gjennomsnitt. Fordelingen av dette uttrykket for omfang av tiltak pr arbeidskontor har vi deretter delt etter medianen, slik at vi har fått et uttrykk for den halvparten av kontorene som har *høyest* omfang av tiltak og den halvparten av kontorene som har *lavest* omfang av tiltak.

## **2.4 Avstand til større arbeidsmarked**

Som mål for avstand til større arbeidsmarked har vi benyttet NIBRs mål for sentralitet, målt som avstand til større arbeidsmarked. (NIBR5) Denne variabelen har fem kategorier og gir et uttrykk for kommuners sentralitet med hensyn til avstand til arbeidsmarkedet.



Tabell 2 NIBRs femdelte sentralitetsmål (NIBR5)

- 1 Storbyregioner
- 2 Byregioner
- 3 Bygdebyregioner
- 4 Små bygdebyregioner
- 5 Landsbygdregioner

Ettersom denne variabelen gjelder på kommunenivå og derfor ikke entydig karakteriserer det enkelte arbeidskontors omgivelser, har vi for noen arbeidskontorer benyttet oss av skjønnsmessige vurderinger for å tilordne de fem kategoriene til det enkelte kontor. For de langt fleste arbeidskontor er tilordningen entydig. For å konstruere en dikotomi har vi delt variabelen i to, slik at kontorer tilhørende *storbyregioner* og *byregioner* regnes som karakterisert av *nærhet* til større arbeidsmarked. Kontorer tilhørende *bygderegioner*, *små bygderegioner* og *landsbyregioner* regnes som karakterisert ved at de ligger *fjernt* fra større arbeidsmarkeder.

Utvalg av kontorer og operasjonalisering av begrepet ”tilsvarende” kontorer. De tre dimensjonene *omfang av tiltak*, *omfang av ledighet* og *nærhet til større arbeidsmarked* danne tre dikotomier som gjør det mulig å konstruere en tabell med samme inndeling som En slik tabell vil imidlertid inneholde 134 kontorer, fordelt etter sine dikotomier.

Tabell 3 Utvalg av arbeidskontorer: utgangspunkt for trekkingen

*N* = 134

		Omfanget av ledighet			
		HØYT		LAVT	
Avstand til større arbeidsmarked		NÆR	FJERNT	NÆR	FJERNT
		T			T
Omfanget av	<b>HØYT</b>	18	23	23	3
Tiltak	LAVT	11	15	17	24

Tabell 3 viser at vi når det gjelder kontorer karakterisert ved *lavt* omfang av ledighet, *fjernhet* fra større arbeidsmarked og *høyt* omfang av tiltak, har vi bare tre kontor å velge mellom. For de andre kategoriene har vi minimum 11 valgbare kontorer. Kontorene innenfor hver av gruppene er tilfeldig utvalgt. Vi ender opp med 12 intervjuer:

- 5 distriktskontorer
- 4 storbykontorer
- 3 kontorer i andre byområder

Det bør for ordens skyld nevnes at informantene og navnene på kontorene er anonymisert i studien.

### **Vedlegg 3 Generelt om Aetats brukerundersøkelser**

#### **1 Generelt om brukerundersøkelsene**

Aetats brukerundersøkelser rettet mot arbeidssøkere har vært gjennomført siden 1995, og foreløpig fram til andre halvår 2001. Undersøkelsene omfatter et utvalg av alle hovedgrupper av aktive arbeidssøkere stratifisert i forhold til totalpopulasjonen i de enkelte fylker etter alder, kjønn, fremmedspråklig/ikke fremmedspråklig og arbeidsmarkedsstatus. Tidligere analyser har vist at utvalgene i stor grad gjenspeiler populasjonen. Datainnsamlingen blir gjennomført ved telefonintervju av Norsk Gallup.

I denne rapporten benytter vi brukerundersøkelsen for året 2000 som ble gjennomført i perioden oktober-desember 2000 og brukerundersøkelsen som ble gjennomført våren 2001. Opprinnelig var det planen å også inkludere brukerundersøkelsen som ble gjennomført høsten 2001, men det viste seg at på grunn av at utvalget ble trukket i overgangen til et nytt saksbehandlingssystem med nye registreringsrutiner, var utdanningsvariabelen i denne undersøkelsen av så dårlig kvalitet at den ikke lot seg bruke. Siden utdanning er en viktig variabel i våre analyser var det derfor ikke mulig å ikke bruke denne undersøkelsen.

#### **2 Brukerundersøkelsenes oppbygging**

Brukerundersøkelsene er bygd opp på følgende måte:

1. Aetats tjenester: Det blir stilt spørsmål om en 1) kjenner til Aetats tjenester (i alt 11), 2) har benyttet seg av dem, og 3) hvordan en vil vurdere de tjenestene en har benyttet seg av på en skala fra 1-6, fra svært dårlig til svært bra. De aktuelle tjenestene er: Oppslagtavlen, informasjonstelefonen, informasjon om ledige stillinger på NRK tekst TV, muligheten for å benytte pc for jobbsøkere på Aetat, muligheten til å benytt gratis faks, gratis telefon, informasjon om jobbmuligheter i utlandet, tjenesten "Aetat.no", "Aetat.no", muligheten til å registrere CV for jobbsøkere på Aetat.no, oversikten over ledige stillinger på Aetat.no.

2. Etter dette kommer det to utsagn som en blir bedt om å ta stilling (på en skala fra 1 til 6, fra helt uenig til helt enig). Det første er ”Jeg har selv hovedansvaret for å skaffe meg en jobb”, og den andre ”Det er Aetats ansvar å skaffe meg en jobb”.
3. Den tredje delen av undersøkelsen handler om hvor viktig ulike tjenester er for den enkelte når det gjelder jobbsøking på en skala fra 1 til 6, hvor 1 betyr at tjenesten er svært lite viktig og 6 at den er svært viktig. Tjenestene det blir stilt spørsmål om er: Stillingsannonser i avisene, Aetats nettbaserte tjenester, andre Internettjenester, Aetat generelt og vikarbyråer.
4. Etter dette følger spørsmål om en har hørt om ulike informasjonstjenester som Aetat tilbyr: Informasjon om 1) ledige stillinger, 2) jobbsøking, 3) retter og plikter, 4) ulike yrker, 5) ulike utdanninger, 6) arbeidsmarkedstiltak og kurs, 7) dagpenger, og 8) attføringspenger/stønad. De som har erfaringer med tjenester blir bedt om å vurdere disse på en skala fra 1 til 6, fra svært dårlig til svært bra. Det blir også stilt spørsmål om en har behov for informasjon på de ulike formene hvor svaralternativene er ja/nei/vet ikke.
5. Det blir så stilt spørsmål om en har fått utarbeidet en handlingsplan for de aktiviteter/tiltaker en skal gjennomføre for å komme i arbeid, og en har noen avtaler med Aetat om hva de selv/Aetat skal gjøre videre framover. De som har fått utarbeidet en handlingsplan, blir spurt hvor aktive de var i utformingen av planen (deltok ikke, i liten grad, i noen grad, i stor grad, ubesvart/vet ikke), og om de er fornøyd med planen (skala fra 1 til 6, fra svært fornøyd til svært misfornøyd).
6. Den neste delen av undersøkelsen består av fire påstander som en blir bedt om å ta stilling til. Disse handler om at ”informasjon [i (1) brosjyrer, (2) brev, (3) muntlig informasjon] fra Aetat vanligvis er lett å forstå”, og (4) ”Jeg blir møtt med respekt når jeg henvender meg til Aetat.” Skalaene går fra 1 til 6, fra helt uenig til helt enig.
7. Det følger så to spørsmål om ”hvor fornøyd eller misfornøyd du er [med (1) oppfølging og (2) service] du har fått hos Aetat.” Her markerer 1 på skalaen at en er svært misfornøyd og 6 at en er svært fornøyd.
8. Undersøkelsen avsluttes med spørsmål om den enkelte selv for tiden anser seg som arbeidssøker, og om de har ansvaret for barn under 10 år.

Til brukerundersøkelsene er det koblet til registeropplysninger om den enkeltes alder, kjønn, utdanning, hvilket arbeidskontor de sokner til, bostedsfylke, arbeidssøkerstatus (delvis sysselsatt, full sysselsatt, helt ledig, yrkeshemmet), bransjetilhørighet, ledighetens varighet, og om en har en fremmedspråklig bakgrunn eller ikke. Som fremmedspråklig regnes de som har et statsborgerskap utenom Norden. Saksbehandlere kan overprøve dette. De som har et nordisk statsborgerskap og som behersker norsk svært dårlig kan bli klassifisert som fremmedspråklig, og motsatt kan de som ikke har et nordisk statsborgerskap som behersker norsk svært godt bli klassifisert som å ikke være fremmedspråklig. Vi har ikke opplysninger om i hvor stor grad saksbehandlerne faktisk går inn og overprøver klassifiseringen som skjer ut fra statsborgerskap.

### **3 Noen kommentarer til brukerundersøkelsene**

Selv om brukerundersøkelsene inneholder mange spørsmål, er det som vanlig ikke alle spørsmål som en ideelt sett kunne ønske seg som er med. I forhold til modellen til Oliver som danner grunnlaget for analysene av brukertilfredshet er det en åpenbar svakhet at det mangler spørsmål om brukernes forventninger til etaten generelt og til de ulike tjenestene etaten tilbyr mer spesielt.

En annen åpenbar svakhet med brukerundersøkelsen er at undersøkelsen nå - i motsetning til tidligere - kun dekker "formelle" jobbsøkekanaler. Spørsmål som går på bruk av "uformelle" jobbsøkekanaler (direkte kontakt med arbeidsgivere, bruk av venner og betjente) er kuttet ut.<sup>26</sup> Dette innebærer at nivået på jobbsøkeaktivitetene generelt blir undervurdert, og at aktivitetsbildet som blir tegnet av ulike brukergrupper blir skjevt fordi ulike sosiale grupper tenderer mot å bruke ulike jobbsøkekanaler. Det er for eksempel kjent fra tidligere undersøkelser at menn i større grad enn kvinner bruker uformelle søkekanaler, og at kvinner til gjengjeld i større grad enn menn bruker formelle jobbsøkekanaler. Dette kan forklares med at kvinner i større grad enn menn jobber i offentlig sektor hvor jobbene blir lyst ut og gjort kjent via formelle søkekanaler. Undersøkelsene tegner

---

<sup>26</sup> Andre spørsmål som har vært med i tidligere undersøkelser som er blitt kuttet ut i de siste undersøkelsene er spørsmål om hvor mange ganger en har vært innom arbeidskontoret i løpet av de siste fire ukene, hvilken type kontakt en har hatt med arbeidskontoret (personlig oppmøte, telefonkontakt, brev), og om Aetat har formidlet noen kontakt med arbeidsgivere.

også et skjevt bilde av søkeaktiviteten blant unge, personer med lav utdanning, innvandrere og andre grupper med lav formalkompetanse som er avhengige av å søke jobber som formidles gjennom uformelle kanaler.

Informasjonen som er knyttet til brukerundersøkelsen via registerinformasjon er heller ikke slik som en ideelt sett kunne ønske seg. Foruten problemene med utdanningsvariabelen i brukerundersøkelsen fra høsten 2001 som tidligere er nevnt, er den største svakheten ved registeropplysningene at det kun er informasjon om varigheten for siste pågående ledighetsperiode. Siden personer ofte har flere atskilte ledighetsepisoder blir ledighetens varighet således undervurdert. Et viktig poeng i denne sammenheng er at personer som er på tiltak blir regnet som sysselsatte. Dette innebærer at hver gang en person er på tiltak blir varigheten av deres ledighetsperiode nullstilt. Det er mye i rapporten som kan tyde på at mange av de som er registrert som korttidsledige i etaten reelt sett er langtidsledige.

Det kan være flere potensielle feilkilder i forhold til spørsmål om en har hørt om eller har mottatt informasjon av ulik art. For eksempel kan det være at en ikke har registrert eller at en har glemt at en har mottatt informasjon. Dersom det er tilfeldige faktorer som virker inn på om en registrerer eller husker at en har mottatt informasjon utgjør dette et reliabilitetsproblem som fører til at nivået på informasjonsmengden blir undervurdert. Dersom sosiale forhold spiller inn på hvorvidt en husker eller registrerer at en har mottatt informasjon, vil dette kunne føre til at det blir tegnet et feilaktig bilde av forskjeller mellom sosiale grupper med hensyn til mengden informasjon de har mottatt. For eksempel kan det tenkes at personer med høyere utdanning stiller større krav til hva de regner som informasjon, og at de derfor vil være mer tilbakeholdne med å oppgi at de har mottatt informasjon.

Generelt må utformingen av spørsmålene sies å være rimelige. Visse innvendinger kan en likevel komme med også på dette området. Et forhold er at spørsmålene hvor en blir bedt om å ta stilling til ulike påstander om etaten ikke er utformet nøytralt ved at en blir bedt om å ta stilling til påstander om at informasjonen er god, lett å forstå etc. Det er kjent i metodelitteraturen at ”som man spør får man

svar”. Måten spørsmålene her er stilt leder lett til at etaten blir mer positivt vurdert enn tilfellet kanskje ville ha vært med en mer nøytral spørsmålsformulering. Et annet område hvor det er viktig å være oppmerksom på nyanser i spørsmålsformuleringen er utsagnene om hvem som har ansvaret for å skaffe dem jobb. Den første påstanden er de selv har *hovedansvaret* for å skaffe seg jobb, mens den andre påstanden er at Aetat har *ansvar* for å skaffe dem jobb. Det er ikke gitt at disse språknyansene har blitt oppfattet. Det er nemlig kjent i metodelitteraturen at spørsmål ofte blir tolket i lys av tidligere stilte spørsmål. Det bør her for øvrig tilføyes at når en har årlige undersøkelser som systematisk blir gjennomført over tid slik som tilfellet er her, skal det sterke argumenter til for å endre på spørsmålsformuleringene siden dette kan føre til brudd i tidsseriene og begrense mulighetene til å foreta sammenligninger over tid.<sup>27</sup>

Generelt for brukerundersøkelsen er at det gjennomgående blir brukt partalléskalaer (fra 1 til 6) i de spørsmål hvor brukerne blir bedt om vurdere ulike ting. Oliver (1997) kritiserer slike skalaer for de ikke gir muligheter til å gi nøytrale slik som oddetallsskalaer gir. Konsekvensene av å bruke slike partalléskalaer er ifølge Oliver at respondentene tenderer til å svare i mer positive retning enn de ville gjort med oddetallsskalaer.

#### **4 Endringer fra 2000 til 2001**

Brukerundersøkelsen fra 2000 inneholder flere spørsmål enn undersøkelsen fra 2001. Følgende spørsmål som var med i 2000 mangler i 2001:

- 1) Sivilstatus
- 2) Spørsmål om forventninger til Aetat når det gjelder veiledning og oppfølging i forhold til jobb eller utdanning.
- 3) Spørsmål om hvor viktig personer anser jobb
- 4) Spørsmål om en er villig til å flytte for å få jobb
- 5) Spørsmål om antall jobber er har søkt på i løpet av de siste 4 ukene

---

<sup>27</sup> Det kan i denne sammenheng påpekes at når det spørsmålene under punkt 3 blir informantene nå bedt om å tenke på Aetat. Tidligere ble de bedt om vurdere spørsmålene i forhold til arbeidskontorene de hørte til.

- 6) Spørsmål om Aetat har formildet noen kontakt mellom den arbeidssøkende og en eller flere arbeidsgivere, og i forlengelsen av dette spørsmål om hvor tilfreds en var med disse jobbene/vikariatene.
- 7) Spørsmål om hvor en bruker Internett (hjemme, jobb, etc).

Det er også en del andre forskjeller mellom de to undersøkelsene: I 2001 ble det tatt med spørsmål om en har behov for informasjon fra Aetat om jobbsøking. Slike spørsmål var ikke med i 2000. Yrkesklassifiseringen i 2000 er gjort i henhold til NYC, mens den i 2001 er gjort i henhold til STYRK. Alder er i 2001 oppgitt i år, men kun som grove kategorier i 2000. Ledighetens varighet er kun oppgitt i kategorier i 2001, mens den var oppgitt i nøyaktige uker i 2000. For begge disse variablene innebærer dette at vi har måtte må holde oss til de groveste kategoriene foreligger.

Et annet forhold er at spørsmålsrekkefølgen er noe endret i de to siste årene. Selv om dette kan utgjøre en potensiell feilkilde, tyder resultatene i mange av våre analyser på at dette neppe har vært spesielt utslagsgivende i denne sammenheng.

## **5 Nærmere om de to utvalgene**

Brukerundersøkelsene omfatter et utvalg av alle hovedgrupper av aktive arbeidssøkere og arbeidssøkere som har sluttet å melde seg.<sup>28</sup> Hovedgrupper av arbeidssøkere er: Helt ledige, ordinære tiltaksdeltakere, andre ordinære arbeidssøkere, delvis sysselsatte og arbeidssøkere med yrkeshemming.

Tabell 1 viser statussammensetningen for brukerundersøkelsen 2000 og brukerundersøkelsen for våren 2001. Som vi ser ble i 2000 5617 aktive arbeidssøkere intervjuet, mens 4910 aktive arbeidssøkere ble intervjuet våren 2001. De som omfattes av vår undersøkelse er de som er registrert som helt ledige (HL). Som det framgår av tabell 1 er denne andelen noe større i 2000 enn i 2001, noe som kan forklares med at ledigheten var lavere i 2000 enn i 2001. Ellers ser vi at den største endringen har vært at yrkeshemmede utgjør en større andel i 2001

---

<sup>28</sup> Utvalgene av arbeidssøkere er begrenset til å omfatte personer under 60 år.



enn i 2000, noe som også kan forklares med at det er færre ledige i 2001 enn i 2000.

*Tabell 1 Statussammensetning. Prosent.*

År	2000	2001
Helt ledig	37,3	33,8
Delvis sysselsatt	22,4	18,9
Full sysselsatt	13,4	10,9
Yrkeshemmet	26,9	36,3
Total	100,0	100,0
N	5617	4910

Tabell 2 viser hvordan utvalgene fordeler seg i forhold til ledighetens varighet. Ledighetens varigheten blir kun registrert for de som er 'Helt ledige'. Som påpekt ovenfor blir "klokken" som måler ledighetens varighet nullstilt hver gang personer kommer i arbeid eller er på et tiltak. Ledighetens varighet gjelder således varigheten av nåværende (dato for trekking av utvalgets) ledighetsperiode. Definerer en som vanlig langtidsledige som personer som har vært ledige i mer enn 26 uker ser vi at om lag 21 prosent i undersøkelsen fra 2000 var langtidsledige, mot om lag 25 prosent i undersøkelsen fra våren 2001. Innslaget av langtidsledige er således noe større i 2001 enn i 2000. Forklaringen på dette er rimeligvis også at når ledigheten går ned, øker andelen langtidsledige blant de som er ledige.

Tabell 2 Fordeling av ledighet varighet (uker). Prosent.

Varighet	2000		2001	
	Alle	Helt ledige	Alle	Helt ledige
Under 4	11,4	30,6	9,0	26,7
4-7	6,1	16,3	4,1	12,0
8-12	5,4	14,5	5,1	14,9
13-25	6,5	17,5	7,1	21,0
26-39	3,4	9,1	3,6	10,6
40-52	1,7	4,5	1,8	5,4
53-80	1,5	3,9	2,0	5,8
81 uker og mer	1,3	3,4	1,2	3,4
Ikke registrert	62,7		66,2	
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
N	5617	2093	4910	1659

Tabell 3 viser hvor mange som på intervjutidspunktet anser seg som arbeidssøkere. Som vi ser er det flere langtidsledige enn korttidsledige som på intervjutidspunktet regner seg for å være jobbsøkere, men både blant korttidsledige og langtidsledige er det en overvekt som anser seg for å være jobbsøkere på intervjutidspunktet. Det er rimelige å tro at de fleste som ikke anser seg for å være jobbsøkere på intervjutidspunktet er kommet i jobb. Dette gir nok forklaringen på at det er flere langtidsledige enn korttidsledig som anser seg som jobbsøkere, og at det både blant kort- og langtidsledige er en nedgang i andelen som anser seg som jobbsøkere fra 2000 til 2001. Tabell 3 viser ellers at selv om det er færre langtidsledige i 2001 enn i 2000, har det vært markert økning i andelen som var langtidsledige fra 2000 til 2001.

Tabell 3 Andelen som er arbeidssøkere etter år og ledighetens varighet. Prosent.

Ledighetens varighet	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
Arbeidssøker	72,5	83,6	68,7	80,6
Ikke arbeidssøker	26,3	15,1	30,8	18,2
Annet/vet ikke	1,2	1,2	0,4	1,2
Sum	100,0	100	100,0	100
N	1287	806	890	769

## 6 Deskriptiv statistikk

Tabell 4 presenterer deskriptiv statistikk separat for langtidsledige og korttidsledige for de to årene. Hvorvidt forskjellene som vi kan se i tabellen er statistisk signifikant eller ikke, har vi foreløpig ikke testet. Tabell 4 kan likevel tyde på at det er flere menn enn kvinner som er arbeidsledige. Fordelingen på kjønn ser eller ut til å være omtrent like stor blant kort- og langtidsledige, og det samme gjelder også for andelen som har barn under 10 år. Når det gjelder utdanning kan det se ut til å være en viss tendens til en nedgang andelen som har høyeste utdanning fra 2000 til 2001, og det kan også se ut til å være noe flere med høyeste utdanning blant langtidsledige enn korttidsledige.

Som tidligere nevnt har vi vært nødt til å forholde oss til kategoriseringen av aldersvariablene som finnes i brukerundersøkelsen fra 2000. Som vi ser av tabell 4 varierer størrelsen på aldersintervallene for ulike grupperer. For de som er i 20 årene opereres det med to aldergrupper på 5 år, mens det opereres med ett aldersintervall på 20 år for de som er 30 - 49 år, og et aldersintervall på 10 år for de som er over 50 år. At de som er 30-49 år er den største aldersgruppen er således i seg selv ikke særlig informativt. Det som vi imidlertid kan si er at de som er yngre enn 25 år i større grad tenderer mot å være korttidsledige enn langtidsledige, mens det motsatte er tilfelle for de som er eldre enn 30 år.

I utgangspunktet skulle en tro at det ville være en større andel fremmedspråklige blant de langtidsledige enn blant de korttidsledige. Grunnen til at dette ikke ser ut til å være tilfelle kan være måten varigheten er definert på. Som sagt nullstilles

”klokken” som måler ledighetens varighet hver gang en kommer i arbeid eller en kommer på tiltak. Hadde tiltaksperiodene vært regnet med i ledighetens varighet (”glattede ledighetsperioder”) ville resultatene trolig vært annerledes.

*Tabell 4 Deskriptiv statistikk for 2000 og 2001. Prosent. Alle*

År	2000	2000	2000	2001	2001	2001
Ledighetens varighet*	Kort	Lang	Alle	Kort	Lang	Alle
Kvinner	46,4	45,9	46,2	39,1	42,7	40,7
Menn	53,6	54,1	53,8	60,9	57,3	59,3
>20 år	8,3	1,4	5,6	5,4	1,4	3,6
20-24 år	18,3	10,5	15,3	19,1	10,5	15,1
25-29 år	16,9	15,1	16,2	18,0	15,7	16,9
30-49 år	46,9	53,1	49,3	45,7	53,4	49,3
50-59 år	9,6	19,9	13,6	11,8	18,9	15,1
Har barn under 10 år	30,1	33,1	31,2	33,5	32,0	32,8
Har ikke barn under 10 år	69,6	66,5	68,4	66,5	67,6	67,0
Ubesvart/vet ikke	0,3	0,4	0,3		0,4	0,2
Fremmedspråklig	11,4	11,4	11,4	11,7	12,7	12,2
Ikke fremmedspråklig	87,6	88,3	87,9	87,8	87,1	87,5
Ubesvart/vet ikke	0,9	0,2	0,7	0,6	0,1	0,4
Grunnskole	23,1	22,3	22,8	24,5	24,9	24,7
Videregående	59,2	57,6	58,6	60,4	57,3	58,7
Høyskole/universitet (påbegynt/fullført)	17,6	20,1	18,6	15,0	17,8	16,5

\*Korttidsledig: > 26 uker. Langtidsledig: 26 uker +

## 7 Kommer utvalgene fra en eller to populasjoner?

I intervjuene vi gjennomførte på kontorene ble sagt at 2001 hadde vært et år med spesielt store påkjenninger for kontorene. Det var særlig tre ”forstyrrende elementer” som ble nevnt: ARENA prosjektet, kontorsammeslåing, og innføringen av nytt regelverk for attføringsfeltet. Intensjonene om at langtidsledige skulle ha høy prioritet var klare, men intervjuene tydet på at dette

kunne vanskelig å få til i praksis. Et annet forhold som kan ha betydning var at ledigheten var lavere i 2001 enn i 2000- Det er grunn til å undersøke hvorvidt det er noen systematiske forskjeller mellom de to undersøkelsene. Tabell 4 ovenfor tyder på at dette kan være tilfelle på enkelte områder, uten at det ble gjennomført signifikanstesting av dette. Spørsmålet er således: Er forskjellene som vi ser i tabell 4 så små at de kan antas å skyldes statistiske tilfeldigheter, eller er de store at de to utvalgene bør skilles fra hverandre? For å undersøke dette har vi slått sammen de to utvalgene og gjennomført en multivariat logistisk regresjonsanalyse med år som den avhengige variabelen hvor 2001 er kodet som "1" og 2000 "0".

Tabell 5 viser at utvalgene er like med hensyn til alderssammensetningen og andelen som er fremmedspråklig, mens de har forskjellig sammensetning når det gjelder kjønn (relativt sett en større andel menn i 2001 enn i 2000), utdanning (relativt sett flere med høy utdanning i 2001 enn i 2000), barn (færre med barn under 10 år i 2001 enn i 2000), og andelen som er langtidsledige (flere langtidsledige i 2001 enn i 2000).

Tabell 5 Forskjell i sammensetningen i brukerundersøkelsene. Logistisk regresjon. Avhengig variabel "år" (2001=1, 2000=0).

	B	S.E.	Wald	Sig.	Exp (B)
Fremmedspråklig (Ja=1, Nei=0)	-,029	,106	,073	,787	,972
>20 år <sup>a</sup>	-,287	,188	2,337	,126	,751
20-24 år <sup>a</sup>	,050	,126	,160	,689	1,052
25-29 år <sup>a</sup>	-,042	,125	,112	,738	,959
30-49 år <sup>a</sup>	-,105	,105	,998	,318	,900
Barn under 10 år (Ja=1, Nei=0)	-,180	,078	5,272	,022	,836
Grunnskole <sup>b</sup>	-,677	,100	45,711	,000	,508
Videregående <sup>b</sup>	-,766	,083	84,583	,000	,465
Kjønn (Mann=1, kvinne=0)	,246	,070	12,283	,000	1,279
Langtidsledig (ja=1, nei=0)	,095	,018	28,891	,000	1,100
Konstant	,251	,192	1,712	,191	1,286
-2 Log likelihood	5018,849				
N	3752				

<sup>a</sup> Referansegruppe: 50-59 år

<sup>b</sup> Referansegruppe: Høyskole/universitet

Det kan være flere forklaringer på disse forskjellene. Et forhold er at de to undersøkelsene er gjennomført på forskjellige tider av året. Undersøkelsen fra 2000 ble gjennomført på høsten, mens undersøkelsen fra 2001 ble gjennomført om våren. Et annet forhold kan være at ledigheten var lavere i 2001 enn i 2000. Dette gir seg trolig utslag i at utvalget fra 2001 er mer selektert enn utvalget fra 2000. Noe som støtter opp om denne forklaringen er at det er flere langtidsledige i 2001 enn i 2000. En slik "seleksjonsforklaring" skulle tilsi at det også var forskjeller med hensyn til alder og andelen som er fremmedspråklig, noe som imidlertid ikke er tilfelle. Uansett grunn, konklusjonen er at både intervjuene på kontorene og disse foreløpige analysene gir grunnlag for å ta høyde for muligheten for at de to utvalgene ikke kan betraktes som om de kommer fra en og samme populasjon. For å håndtere dette har vi i analysene inkludert en dummyvariabel som viser hvilket år informantene hører til.

## 8 Indekskonstruksjoner

Som drøftet mangler det opplysninger om brukernes forventninger til etaten generelt og de mer spesifikke tjenestene etaten tilbyr. For å få et mål på brukernes forventninger til etaten som grunnlag for analysene av brukertilfredshet forsøkte vi å konstruere en additiv indeks basert på spørsmålene om hvilket ansvar brukerne mener de selv og Aetat har for å skaffe dem en jobb, samt spørsmålet om hvor viktig Aetat generelt er for deres jobbsøking. Vår antagelse var at jo mindre ansvar brukerne tiller etaten, desto lavere vil deres forventninger til etaten være. Likeledes antok vi at jo mindre betydning brukerne tillegger Aetatet for deres jobbsøking, desto lavere ville deres forventninger til etaten være. Og jo større ansvar de tillegger seg selv, desto lavere antok vi at forventningene til etaten være. Reliabilitetsanalyser viste imidlertid at indeksen vi forsøkte å konstruere hadde en svært lav reliabilitet (Cronbach alpha=0,005).<sup>29</sup> Tabell 6 viser i tråd med dette at selv om det som antatt er en statistisk signifikant negativ korrelasjon mellom de to påstandene, er korrelasjonen ikke spesielt sterk. Dette tilsier at vi ikke kan benytte indeksen vi forsøkte å konstruere, og at vi også bør behandle de to spørsmålene separat i de empiriske analysene.

*Tabell 6 Korrelasjon mellom oppfatninger om påstander om eget og om etatens ansvar for å skaffe dem jobb.*

	Etaten har ansvar
Jeg har hoved-ansvaret	
Pearson Correlation	-,236**
Kendall's tau_b	-,226**
Spearman's rho	-,260**
N	3672

\*\* Correlation is significant at the .01 level (2-tailed).

<sup>29</sup> Cronbach alpha er et mål som viser i hvor stor grad de enkelte variablene som inngår i sumskåren korrelerer innbyrdes (innbyrdes konsistens). Alpha varierer mellom 0 og 1 hvor høyere verdi indikerer høyere reliabilitet. Skorer på 0,7 eller høyere indikerer at reliabiliteten er tilfredsstillende.

For å få et mål på kvaliteten på de tjenestene som har blitt levert har vi konstruert en enkel additativ indeks som baserer seg på spørsmålene om hvordan brukerne vurderer informasjonen de har fått om (1) ledige stillinger, (2) jobbsøking, (3) rettigheter og plikter, (4) ulike yrker, og (5) ulike utdanning. Indikatorene som danner indeksen baserer seg alle på skalaer som går fra 1 til 6, fra svært dårlig til svært god. De som ikke har fått informasjon på en eller flere av disse områdene har vi valgt å oppfatte som å være verken fornøyde eller misfornøyde. Et problem er som påpekt ovenfor at skalaene fra 1 til 6 ikke har noe naturlig nøytralt midtpunkt. Måten vi har løst dette på er at vi kodet de som ikke har fått informasjon på et gitt område til verdien 3,5. Reliabilitetsanalyser viser at Cronbach alpha er på 0,70, altså kan indeksen regnes for å være reliabel. Et problem av mer teoretisk art er at det ikke kan sees bort fra at brukernes vurderinger av etaten på disse områdene like gjerne kan være et resultat av deres forventningene til etaten som et resultat av opplevelse av kvaliteten på de tjenestene de har fått levert. To personer som får levert en tjeneste av tilsvarende kvalitet kan vurdere tjenestene ulikt som følge av at de i utgangspunktet har ulike forventninger til etaten og de tjenestene som blir levert. Ideelt sett burde vi hatt opplysninger om brukernes forventninger til etaten og de ulike tjenestene før tjenesten ble levert.

Vi har også konstruert en enkel additativ indeks som baserer seg på spørsmålene om arbeidssøkeernes vurderinger av Aetat's tjenester til de arbeidssøkerne, dvs. oppslagstavlen, informasjonstelefonen, informasjon om ledige stillinger på NRK tekst TV, muligheten for å benytte pc for jobbsøkere på Aetat, muligheten til å benytte gratis faks, gratis telefon, informasjon om jobbmuligheter i utlandet, tjenesten "Aetat.no", "Aetat.no", muligheten til å registrere CV for jobbsøkere på Aetat.no, oversikten over ledige stillinger på Aetat.no. Reliabilitetsanalyser gav her en Cronbach alpha på 0,64, altså under det som normalt regnes som ideelt. Ved hjelp av korrelasjons- og faktoranalyser forsøkte vi også å trekke ut enkelte indikatorer blant disse 11 indikatorene, uten av vi lyktes i å oppnå en Cronbach alpha av den ønskede størrelse. Vi har derfor valgt å inkludere indeksen med alle 11 indikatorene i analysene, selv om dette ikke er ideelt.



TABELLVEDLEGG

1. Informasjonen i brosjyrer fra Aetat er vanligvis lett å forstå? Prosent

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Helt uenig	4,66	4,84	4,72	4,29
2	5,83	4,96	6,86	5,85
3	16,47	15,63	16,09	14,43
4	19,04	20,10	20,36	20,42
5	21,60	21,22	21,71	24,84
6 Helt enig	27,12	27,17	25,87	26,66
Ubesvart/vet ikke	5,28	6,08	4,39	3,51
Totalt	100,00	100,00	100,00	100,00

2. Informasjonen i brev fra Aetat er vanligvis lett å forstå? Prosent

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Helt uenig	2,33	2,98	4,05	2,73
2	5,44	4,09	4,84	4,55
3	11,42	11,66	11,25	10,40
4	18,26	18,98	20,70	19,64
5	26,26	22,95	23,96	27,44
6 Helt enig	28,28	31,02	25,76	29,00
Ubesvart/vet ikke	8,00	8,31	9,45	6,24
Totalt	100,00	100,00	100,00	100,00

3. Den muntlige informasjonen som blir gitt fra ansatte på Aetat er vanligvis lett å forstå? Prosent

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Helt uenig	4,74	6,20	5,74	4,68
2	7,07	5,21	6,07	7,28
3	12,43	13,03	12,71	11,18
4	16,63	16,63	18,79	20,03
5	26,50	25,56	25,87	26,40
6 Helt enig	30,61	29,90	28,57	27,70
Ubesvart/vet ikke	2,02	3,47	2,25	2,73
Totalt	100,00	100,00	100,00	100,00

4. *Vurdering av oversikt over ledige stillinger. Prosent*

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Svært dårlig	1,2	1,9	0,9	2,5
2	2,5	4,2	4,4	2,5
3	11,1	13,5	9,4	11,5
4	26,5	22,3	31,0	33,5
5	31,0	33,5	33,9	33,2
6 Svært bra	27,0	23,8	18,7	14,6
Ubesvart/vet ikke	0,7	0,8	1,8	2,2
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

5. *Vurdering av av informasjons om jobbmuligheter i utlandet. Prosent*

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Svært dårlig	5,1	13,6	12,9	15,2
2	7,7	4,5	16,1	9,1
3	23,1	20,5	16,1	21,2
4	20,5	27,3	22,6	18,2
5	12,8	6,8	12,9	21,2
6 Svært bra	20,5	20,5	19,4	15,2
Ubesvart/vet ikke	10,3	6,8		
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

6. *Vurdering av oppslagtavlen. Prosent*

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Svært dårlig	4,0	5,7	0,7	3,1
2	8,8	7,6	6,5	6,7
3	26,2	26,5	20,6	22,3
4	26,6	24,6	32,9	34,2
5	16,7	16,4	22,8	21,4
6 Svært bra	15,8	17,9	13,8	10,0
Ubesvart/vet ikke	1,9	1,2	2,7	2,4
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

7. *Vurdering av Aetats informasjonstelefon. Prosent*

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Svært dårlig	9,9	9,7	8,2	8,5
2	8,9	9,7	5,7	5,1
3	18,3	14,8	18,0	17,1
4	22,5	23,2	23,8	34,2
5	15,7	16,8	25,4	14,5
6 Svært bra	21,5	22,6	17,2	17,9
Ubesvart/vet ikke	9,9	9,7	8,2	8,5
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

8. *Vurdering av informasjon omledig stillinger på NRK1 tekstTV. Prosent*

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Svært dårlig	5,8	11,4	8,3	4,6
2	12,9	12,0	12,4	9,2
3	21,3	25,1	30,3	32,8
4	27,1	24,0	20,0	26,4
5	15,1	13,8	15,9	12,6
6 Svært bra	12,9	11,4	10,3	8,6
Ubesvart/vet ikke	4,9	2,4	2,8	5,7
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

9. *Vurdering av PC for jobbsøkere. Prosent*

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Svært dårlig	2,7	5,3	1,8	3,1
2	3,1	4,7	3,4	2,8
3	11,7	13,1	11,6	9,1
4	19,5	25,5	23,5	26,2
5	28,5	24,9	32,3	33,2
6 Svært bra	33,8	25,9	25,9	23,8
Ubesvart/vet ikke	0,6	0,6	1,5	1,7
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

10. Vurdering av gratis telefon å Aetat. Prosent

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Svært dårlig	1,8	2,2	1,0	3,5
2	2,9	2,2	2,9	2,6
3	7,6	7,8	6,3	8,2
4	12,6	13,9	8,3	11,3
5	17,5	21,6	25,2	25,5
6 Svært bra	57,6	50,2	54,4	48,1
Ubesvart/vet ikke		2,2	1,9	0,9
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

11. Vurdering av gratis faks. Prosent

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Svært dårlig	1,1	2,0		4,4
2	1,1		1,5	2,2
3	7,9	6,1	4,5	6,7
4	10,1	10,2	14,9	8,9
5	20,2	26,5	23,9	24,4
6 Svært bra	59,6	55,1	55,2	53,3
Ubesvart/vet ikke	1,1	2,0		4,4
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

12. Vurdering av "Aetat.no". Prosent

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Svært dårlig	1,7	2,3	1,9	1,5
2	3,1	2,9	3,5	1,9
3	13,0	15,4	10,5	11,4
4	24,2	24,1	28,5	30,6
5	29,8	28,6	36,6	34,9
6 Svært bra	26,9	24,4	17,7	17,6
Ubesvart/vet ikke	1,3	2,3	1,3	2,2
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

13. Vurdering av registrere CV på "Aetat.no". Prosent

	2000		2001	
	<26 uker	26 uker +	<26 uker	26 uker +
1 Svært dårlig	8,0	10,2	6,6	12,1
2	9,4	10,2	2,9	10,6
3	21,0	15,7	12,5	17,4
4	16,7	25,0	24,3	22,7
5	19,6	16,7	28,7	22,7
6 Svært bra	23,2	19,4	20,6	12,1
Ubesvart/vet ikke	2,2	2,8	4,4	2,3
I alt	100,0	100,0	100,0	100,0

14. Utarbeidelse av planer etter utdanning. Prosent

	Grunnskole	Videreg	Høyere	Alle
Handlingsplan	26,3	24,9	20,8	24,5
Andre planer	8,5	6,9	7,3	7,4
Ingen av delene	65,2	68,2	71,8	68,1
	100,0	100,0	100,0	100,0
	814	2025	614	3453

15. Utarbeidelse av planer etter en har en fremmedspråklig bakgrunn eller ikke.  
Prosent

Fremmedspråklig bakgrunn	Ja	Nei	Alle
Handlingsplan	30,4	23,4	24,2
Andre planer	12,7	6,8	7,5
Ingen av delene	56,9	69,8	68,3
	100,0	100,0	100,0
	441	3311	3752

*16. Deltakelse i utformingen av planen/aktivitete etter alder. Prosent*

	Under 20 år	Eldre enn 20 år	Alle
Deltok ikke	4,8	7,1	7,0
I liten grad	19,4	11,6	12,0
I noen grad	35,5	22,4	23,0
I stor grad	37,1	54,4	53,5
Ubesvart/vet ikke	3,2	4,5	4,5
Totalt	100,0	100,0	100,0
N	62	1127	1189

*17. Deltakelse i utformingen av planen/aktivitete etter om en har en fremmedspråklig bakgrunn eller ikke. Prosent*

Fremmedspråklig bakgrunn	Ja	Nei	Alle
Deltok ikke	8,9	6,6	7,0
I liten grad	15,8	11,3	12,0
I noen grad	27,4	22,2	23,0
I stor grad	37,4	56,6	53,5
Ubesvart/vet ikke	10,5	3,3	4,5
Totalt	100,0	100,0	100,0
N	190	999	1189

*18. Tilfredshet med handlingsplanen etter om har vært aktivt involvert i utformingen av handlingsplanen. Prosent*

	Ikke sterkt involvert	Sterkt involvert	Alle
1 Svært misfornøyd	7,4	5,1	6,2
2	8,6	3,7	5,9
3	25,7	9,6	16,9
4	26,9	22,8	24,6
5	13,2	26,8	20,6
6 Svært fornøyd	12,0	29,9	21,7
Ubesvart/vet ikke	6,2	2,2	4,1
I alt	100,0	100,0	100,0
N	492	417	909

## Litteratur

- Alm Andreassen, T. (2000): Brukermedvirkning en strategi for demokratisering I helse og sosialsektoren? I Markussen, E. (red): Menneskeverd: Funksjonshemmet i Norge, Ad notam, Gyldendal, Oslo.
- Andreassen, T.W. (1997): Dissatisfaction with services: the impact of satisfaction with service recovery on corporate image and future repurchase intention. Stockholm University, Stockholm.
- Andreassen, T.W. and T.K. Lunde (2001): Offentlige tjenester: prinsipper for økt brukerorientering, Universitetsforlaget. Oslo.
- Angell, E og Lie, I. (2002): Arbeidsmarkedet i tre Finnmarksregioner. Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR-rapport 2002:2.
- Aetat(2001): Rapport om arbeidsmarkedet Nr. 1./2001.
- Aetat (2002a): Programnotat 2002. (interndokument Intranett).
- Aetat (2002b): Rapport om arbeidsmarkedet, nr2/2002, Aetat. Arbeidsdirektoratet, Oslo.
- Aetat (2001): Metodeboka, kap 2.8. Retningslinjer for bruk av individuelle handlingsplaner PB0646.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Informasjonspolitik for statsforvaltningen. Mål, prinsipper og konsekvenser. Revidert utgave 2001.
- Atkinson, J. (1984): The flexible firm and the shape of jobs to come. Labour Market issues 5, The Trade Unit research unit, Oxford.
- Blau, P.M. (1963): The dynamics of bureaucracy: a study of interpersonal relations in two government agencies, London, University of Chicago Press.
- Bleiklie, I, Jacobsen, K.D., Thorsvik, J. (1977): Det offentlige regelverk og ressursvake brukere. Universitetet i Bergen. (Sitert med tillatelse av forfatter).
- Bleiklie, I., Holmer Hoven, F., Dahl Jacobsen, K., og Jensen T.Ø., (1980): Forskning for svakstiltes forhold til forvaltningen, Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap, Arbeidsrapport, nr. 1, Bergen
- Bleiklie, I. (1997): Service regimes in public welfare administration: case studies of streetlevel bureaucrats and professionals as decision makers, Tano Aschehoug, Oslo.
- Båtevik, F.O. (1996): Pendling, flytting og regional utvikling: en studie av geografisk mobilitet og demografisk utvikling med særlig vekt på Sogn og Fjordane. Høgskolen i Volda, forskningsrapport 21, (opprett av dr.gradsrapport).
- Dahl, S-Å., Hansen, H.T. (1993): Klientkarrierer I trygdesystemt. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Arbeidsnotat, 90/93, Bergen.
- Fosso, E.J., og Alvheim. S., (2001): Unge voksnes flyttelevalg: en gjennomgang av koblede flyttedata for seks norske kommuner. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Arbeidsnotat 28/01, Bergen.
- Hansen, H-T. (1999 red.): Kunnskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1990-tallet. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, SNF, rapport 12/99, Bergen
- Hansen J.C., og Selstad, T. (1999): Regional omstilling: Strukturbestemt eller styrbar? Oslo: Universitetsforlaget.

- Hernes, G. (1975): Om ulikhetens reproduksjon. *Forskningens lys: NAVF 1974*, s 231-251.
- Hoven, F.H. (1980): Byråkratierfaringer og klientatferd: rapport fra et forprosjekt, Forskningsprogrammet Forvaltningen og svakstilte brukere, Bergen.
- Hoven, F.H. (1980): Teori og empiri om den enkeltes forhold til offentlige byråkratier og velferdsordninger. Agder distriktshøgskole, Seksjon for offentlig administrasjon, Kristiansand.
- Hoven, F.H.(1981): Klienter og likebehandling i lokalforvaltningen: en undersøkelse av etterspørselen etter og fordelingen av offentlige ytelser i to norske kommuner, Universitetsforlaget, Oslo.
- Hoven, F.H. (1982): Brukeren som klient. Publikasjon i forskningsprogrammet Forvaltningen og svakstilte brukere 6, Bergen.
- Jerndal, R. (2000): Kvinnor och informationsteknik. Slutrapporten för forskningsprosjektet. Kommunikationsforskningsberedningen, KFB-rapport, 2000:52, Stockholm.
- Kvitastein, O. (1996): Rekruttering av innvandrere med høyere utdanning. Samfunns- og næringslivsforskning, SNF, rapport 71/96.
- Johansson, R. (1992): Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelatert arbete, arkiv, Lund.
- Lipsky, M. (1980): *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation, New York.
- Long, J.S., Freese, J. (2002): *Regression models for categorical dependent variables using Stata*. College Station, Tex: Stata Press.
- Markussen, E. (2000,ed.): *Menneskeverd: funksjonshemmet i Norge*. Gyldendal, Akademisk, Norge.
- Nesheim, T. (2002): Challenging conventional wisdom on atypical work: why firms use external work arrangements in core value-creation areas. Samfunns- og næringslivsforskning, Workingpaper 31/2002.
- NOU (2001): Best i test? Referansetesting av rammevilkår for verdiskaping i næringslivet. Nærings- og handelsdepartementet, Statens forvaltningstjeneste, Oslo.
- Oliver, R.L. (1997): *Satisfaction: a behavioral perspective on the consumer*. Irwin/McGrav-Hill, Boston.
- Persson, L.O. (2001): Local labour market performance in Nordic countries. Nordregio R2001:9, Stockholm.
- Powers, D.A., Xie, Y. (2000): *Statistical methods for categorical data analysis*. Academic Press, San Diego, California.
- Riksrevisionsverket (2001): *Arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet*. R 2001:20, Riksvesionsverket, Stockholm.
- Rogstad, J. (2002): Diskriminering og ulikhetforklaring og metode. *Sosiologisk tidsskrift*, Vol 10, s 3-26.
- Rothstein, B. (2002): *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logikk*, SNS Förlag, Stockholm.
- Rønning, R., Solheim, L.J. (1998): *Hjelp på egne premisser? Om brukermidvirkning i Velferdssektoren*. Universitetsforlaget, Oslo
- Rønning, R. (2001): *Vårt politiske Norge: en innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Sandbæk, M. (2001red): *Fra mottaker til aktør: brukernes plass i praktisk sosialt arbeid og forskning*, Gyldendal akademisk, Oslo.



- Sidebäck, G., Sundbom, L., og Vikenmark, S. (2000): Arbetslöshet och sysselsättning bland invandrare, Forskningsrapport, Skriftserie A nr5, 2000, Centrum för Velfärdsforskning, Mälardalen Högskola.
- Slettebø, T. og Seim, S. (2001): "Brukermedvirknings kår under nye rammebetingelser i barnevernet." Sandbæk, I.M. (red): Fra mottaker til aktør: brukernes plass i praktisk sosialt arbeid og forskning, Gyldendal akademisk, Oslo.
- Solheim, L.J. (1995): Brukarperspektiv og brukarmedverknad: evaluering av "Tilgjengelighetsprosjektet i Oppland," Østlandsforskning, Lillehammer.
- Solheim, L.J. og Øverlid, B. (2001): Samhandling i velferdsyrke, Fagbokforlaget, Bergen.
- St.meld.nr.39 (1991-1992): Attføring og arbeid for ykeshemmende. Sykepenger og uførepensjon. (Attføringsmeldingen), Sosialdepartementet, Oslo.
- St.meld.nr.35 (1994-1995): Velferdsmeldingen, Sosial og helsedepartementet, Oslo.
- St.meld.nr. 50. (1998-1999) Utjæmningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levkår i Norge. Sosial- og Helsedepartementet, Oslo.
- St.meld.nr. 2. (2000-2001): Revidert nasjonalbudsjett 2001, Finansdepartementet, Oslo
- St.meld. nr. 2. (2001-2002): Revidert nasjonalbudsjett 2002. Finansdepartementet, Oslo
- Teigen, H. (1998): Regional økonomi og politikk. Samfunnsøkonomi og økonomisk politikk, Universitetsforlaget, Oslo.
- Vaage, O.F (2002): Norsk mediebarometer 2001, Statistisk sentralbyrå, Oslo-Kongsvinger.