



Deltagarantal i nya arbets- marknadspolitiska insatser

– önsketänkande framför träffsäkra
volymbedömningar

RIR 2018:10



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-478-0

RIR 2018:10

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT BILDBYRÅ AB

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2018

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

Deltagarantal i nya arbetsmarknadspolitiska insatser – önsketänkande framför träffsäkra volymbedömningar

Riksrevisionen har granskat regeringens bedömningar av deltagarantal för nya arbetsmarknadspolitiska insatser. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisor Yvonne Thorsen har varit föredragande. Revisionsdirektör Leif Svensson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Yvonne Thorsen

För kännedom:

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet
Arbetsförmedlingen

DELTAGARANTAL I NYA ARBETSMARKNADSPOLITISKA INSATSER

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund och motiv	9
1.2 Syfte och avgränsningar	10
1.3 Utgångspunkter	11
1.4 Riksrevisionens kriterier för en väl underbyggd volymbedömning	11
1.5 Metod och genomförande	15
1.6 Rapportens disposition	18
2 Volymbedömningarnas träffsäkerhet	19
2.1 Systematisk överskattning av deltagarantalet	19
2.2 Flera risker med att överskatta deltagarantalet	25
2.3 Sammanfattande iakttagelser	34
3 Volymbedömningar av fem arbetsmarknadspolitiska insatser	36
3.1 Praktikantprogram inom statsförvaltningen	36
3.2 Arbetsträning med handledare	39
3.3 Yrkesintroduktionsanställning	42
3.4 Utbildningskontrakt	45
3.5 Traineejobb	48
3.6 Sammanfattande iakttagelser	52
4 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	55
4.1 Riksrevisionens slutsatser	55
4.2 Riksrevisionens rekommendationer	58
Referenslista	60
Bilaga 1. Villkor för att ingå i granskningen	64
Bilaga 2. Arbetsmarknadspolitiska insatser 2006–2015	65
Bilaga 3. Deltagare i insatserna 2006–2016	72

DELTAGARANTAL I NYA ARBETSMARKNADSPOLITISKA INSATSER

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Bakgrund

Arbetsmarknadspolitiken ska bidra till en förbättrad matchning på arbetsmarknaden. Som en del i detta arbete anvisar Arbetsförmedlingen personer till olika arbetsmarknadspolitiska program och insatser som ska stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete.

Under perioden 2006–2015 introducerade regeringen fler än 20 nya arbetsmarknadspolitiska insatser. En viktig del av regeringens förberedelser inför nya arbetsmarknadspolitiska insatser är att bedöma antalet deltagare. Sådana volymbedömningar görs bland annat för att beräkna kostnader och prioritera mellan olika utgifter i statsbudgeten. De fungerar dessutom som underlag för långtidsprognoser över sysselsättning och arbetslöshet.

Volymbedömningar fyller således flera viktiga funktioner. Samtidigt har det funnits indikationer på att de arbetsmarknadspolitiska insatser som lanserats av regeringen i flera fall inte nått upp till det förväntade antalet deltagare. Mot denna bakgrund beslutade Riksrevisionen att granska regeringens volymbedömningar av nya arbetsmarknadspolitiska insatser.

Syfte och genomförande

Syftet med granskningen har varit att undersöka träffsäkerheten i regeringens volymbedömningar av nya arbetsmarknadspolitiska insatser samt att bedöma om de utförs på ett sådant sätt att insatsernas framtida volymer kan förutsägas på ett tillförlitligt sätt. I granskningen besvaras följande revisionsfråga:

- Har regeringens bedömningar av framtida volymer för nya arbetsmarknadspolitiska insatser varit träffsäkra och väl underbyggda?

I granskningen har Riksrevisionen dels jämfört volymbedömningar och utfall för 23 insatser som regeringen introducerade 2006–2015, dels genom fallstudier granskat hur volymbedömningarna av fem av dessa insatser har förberetts och dokumenterats.

Fallstudierna består av Praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning, Arbetsträning med handledare, Yrkesintroduktionsanställning, Utbildningskontrakt samt Traineejobb. Dessa fall har bland annat valts för att få variation mellan insatserna när det gäller faktorer som kan förväntas påverka svårighetsgraden i att göra en träffsäker bedömning.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns ett betydande förbättringsutrymme i regeringens volymbedömningar av nya arbetsmarknadspolitiska insatser. Granskningen visar att regeringens volymbedömningar systematiskt har överskattat det förväntade deltagarantalet och kostnaderna för hela den undersökta perioden.

Systematiska överskattningar av insatsernas omfattning

Riksrevisionen har jämfört regeringens volymbedömningar innan insatsen startade med det faktiska deltagarantalet under de tre första åren för 23 insatser. Granskningen visar att regeringen systematiskt har överskattat det framtida deltagarantalet respektive kostnaderna under hela den studerade perioden. För sex av tio volymbedömningar blev det faktiska deltagarantalet högst 25 procent av det förväntade.

I vissa fall har implementeringstiden underskattats och då har insatsen nått önskade volymer på lite sikt. Minst lika vanligt är emellertid att insatsen ligger kvar på en låg nivå tills den avvecklas. Nästan hälften av de insatser som startade under perioden 2006–2015 lades ned inom fyra år.

För insatsen Utbildningskontrakt har det inte varit möjligt att jämföra det beräknade deltagarantalet med faktiskt utfall eftersom det inte har gått att följa upp deltagarantalet i efterhand på ett tillförlitligt sätt.

Bristande analys och dokumentation vid volymbedömningar

Riksrevisionen har granskat om regeringen har tagit hänsyn till faktorer som enligt tidigare studier visat sig påverka utvecklingen av deltagarantalet vid sina bedömningar av deltagarantalet för fem arbetsmarknadspolitiska insatser. Dessa faktorer är: målgruppens storlek, konkurrens mellan insatser, efterfrågan och motivation hos arbetssökande och arbetsgivare, kapacitet hos utbildningsanordnare, arbetsmarknadens utveckling samt tid för implementering.

För fyra av fem granskade insatser saknas en tydlig dokumentation över hur volymbedömningarna har tagits fram. Av intervjuer och arbetsmaterial framgår att det för samtliga insatser saknas analyser av flera faktorer som är av betydelse för hur deltagarantalet utvecklas i arbetsmarknadspolitiska insatser. Alla volymbedömningar bygger dock på en mer eller mindre utvecklad analys av målgruppens storlek.

Utifrån fallstudierna är det svårt att dra säkra slutsatser om i vilken utsträckning ett bättre förberedelsearbete skulle leda till mer träffsäkra volymbedömningar. Enligt Riksrevisionens mening är det dock ett rimligt antagande att systematiskt

genomförda förberedelser med utgångspunkt i kända förklaringsfaktorer skulle öka träffsäkerheten i regeringens volymbedömningar.

Överoptimism en orsak till överskattningarna

Att regeringen genomgående bedömer att det ska bli fler deltagare i insatserna än vad som senare visar sig bli fallet, tyder på att det finns en tendens till överoptimism i bedömningarna snarare än svårigheter att göra en träffsäker prognos. Om felbedömningarna enbart hade berott på svårigheter att prognostisera rätt hade avvikelserna sannolikt haft en jämnare fördelning mellan över- och underskattningar, och inte som nu nästan enbart bestått av överskattningar. En möjlig orsak till denna överdrivna optimism är ett så kallat inifrånperspektiv där bedömningen av utfallet inte tar hänsyn till tidigare erfarenheter från liknande projekt. I vissa fall torde skillnaden mellan prognos och utfall även bero på att volymbedömningarna varit målsättningar för hur många som ska delta i insatserna snarare än realistiska prognoser.

Flera risker med överskattade volymbedömningar

Granskningen visar att det finns flera risker med att överskatta deltagarantalet för nya insatser, framför allt att resurser binds upp till arbetsmarknadspolitiska insatser utan att komma till användning. Under 2008–2016 har i genomsnitt 1,2 miljarder kronor (15 procent) årligen av anslaget för arbetsmarknadspolitiska program och insatser inte använts. Granskningen visar att överskattade volymbedömningar sannolikt var den huvudsakliga orsaken till de oförbrukade medlen på nära 2,3 miljarder kronor under 2016.

En systematisk överskattning av deltagarantalet för nya insatser riskerar också att leda till en lägre kostnadseffektivitet för arbetsmarknadspolitiken. Regeringen har i genomsnitt lanserat två nya insatser per år under den granskade perioden. I vissa fall har implementeringskostnaderna för dessa insatser varit betydande samtidigt som deltagarantalet inte kommit i närheten av det förväntade. Höga, fasta implementeringskostnader i kombination med ett lågt deltagande innebär höga styckkostnader. Detta minskar i sin tur sannolikheten för att insatsen ska vara kostnadseffektiv.

En annan risk med överskattade volymbedömningar är att Arbetsförmedlingen anvisar deltagare till insatser i syfte att öka volymerna snarare än att utgå från vad som är bäst ur den arbetssökandes perspektiv. Vid volymbedömningar finns också en risk för att implementeringstiden kan underskattas så att insatsen kommer ur fas med andra insatser eller i relation till konjunkturutvecklingen. Det finns också en viss risk att systematiska överskattningar av deltagarantalet i arbetsmarknadspolitiska insatser kan försämra prognoserna över framtida sysselsättning och arbetslöshet.

Rekommendationer till regeringen

Riksrevisionen bedömer att systematiskt genomförda förberedelser med utgångspunkt i kända förklaringsfaktorer skulle öka träffsäkerheten i regeringens volymbedömningar. Volymbedömningarna och deras förberedelser bör därvid dokumenteras väl för att möjliggöra uppföljning och lärande inför framtida bedömningar. Vidare är det enligt Riksrevisionens mening viktigt att följa upp såväl volymbedömningar som utfall av arbetsmarknadspolitiska insatser för att möjliggöra utvärderingar av insatsernas genomslag och effekter. Mot ovanstående bakgrund lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

- Regeringen bör i sina volymbedömningar av nya arbetsmarknadspolitiska insatser systematiskt ta hänsyn till faktorer som tidigare visat sig påverka deltagarantalet. Antaganden och analys bör därvid dokumenteras för att möjliggöra uppföljning.
- Regeringen bör redovisa vilka volymer man förväntar sig i insatserna samt säkerställa att det i efterhand går att följa hur många personer som deltagit i insatserna.
- Regeringen bör följa upp och utvärdera träffsäkerheten i sina volymbedömningar samt analysera orsakerna till eventuella avvikelser.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Arbetsmarknadspolitiken ska bidra till en förbättrad matchning mellan dem som söker arbete och dem som söker arbetskraft.¹ Som en del i detta anvisar Arbetsförmedlingen arbetsökande till arbetsmarknadspolitiska insatser för att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete.² Under perioden 2006–2015 beslutade regeringen att införa fler än 20 nya arbetsmarknadspolitiska insatser. Innan regeringen fattar beslut om en ny insats bereds frågan inom Regeringskansliet. En central del i beredningen är att bedöma hur många deltagare som kommer att ta del av insatsen, även kallat volymbedömning. Det huvudsakliga syftet med volymbedömningen är att beräkna kostnaden för insatsen så att resurser kan avsättas i Arbetsförmedlingens budget.

En volymbedömning görs alltid när en insats kräver ett tillskott av resurser i samband med att insatsen introduceras, men denna uppgift redovisas inte alltid i budgetpropositionen.³ Arbetsmarknadspolitiska insatser belastar framför allt utgiftsområde 14 i statsbudgeten och det anslag som tilldelas Arbetsförmedlingen för arbetsmarknadspolitiska program och insatser (anslag 1.3, utgiftsområde 14) men kan även belasta andra utgiftsområden.

Volymbedömningar kan inte jämföras med regelrätta prognoser över ett framtida utfall för en befintlig verksamhet. Det beror på att osäkerheten om hur många som kommer att delta är mycket stor innan insatsen kommit igång. Det går därför inte att enbart förlita sig på modeller för att förutspå utfallet utan man behöver också göra ett flertal antaganden om hur insatsen kommer att utvecklas.

När framtida utfall för nya projekt ska bedömas finns en inneboende risk för överdrivet optimistiska prognoser.⁴ En orsak till överdriven optimism i nya projekt är att den som ska göra bedömningen av projektets framtid oftast själv ingår i projektet och antar ett inifrånperspektiv. Det innebär att man studerar förhållandena inom det egna projektet för att bedöma dess framtida utfall, i stället för att ta hänsyn till tidigare erfarenheter från liknande projekt. Befintliga projekt uppvisar ofta sämre resultat än vad den som ska införa ett nytt projekt är villig att ta hänsyn till. Det kan medföra att man i stället fokuserar på faktorer inom det nya projektet för att prognostisera utfallet. Det kan även vara så att projekt med realistiska, och därmed lägre förväntningar på resultatet, inte genomförs eftersom

¹ Prop. 2015/16:1, Utgiftsområde 14, s. 16.

² Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

³ Intervju vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-01-13.

⁴ Detta fenomen diskuteras i t.ex. Kahneman och Tversky (1979), Kahneman och Lovallo (1993 och 2003).

de inte bedöms tillföra lika mycket nytta som andra projekt med överoptimistiska förväntningar. Ytterligare en faktor som kan driva fram överdrivet optimistiska prognoser är att prognoserna i förlängningen också fungerar som målsättning. Genom att sätta överdrivet optimistiska prognoser hoppas den som planerar projektet på att nå bättre resultat än om den hade gjort mer pessimistiska prognoser.

Det finns anledning att undersöka om den typ av överoptimistiska bedömningar som beskrivs ovan även förekommer vid införandet av arbetsmarknadspolitiska insatser. Flera av de arbetsmarknadspolitiska insatser som lanserats av regeringen under senare år har haft betydligt högre förväntade volymer än vad som senare blev fallet. Insatser som har varit tänkta att få tusentals deltagare har i flera fall bara haft ett hundratal deltagare under de första åren efter uppstart. Att överskatta deltagarantalet kan bland annat leda till att avsatta resurser för arbetsmarknadspolitiken inte används och att kostnaderna för implementering blir höga i förhållande till övriga kostnader för insatserna.

Riksrevisionen har tidigare granskat underlaget till olika arbetsmarknadspolitiska insatser under åren 2005–2006. Av granskningen framgick att Arbetsmarknadsdepartementet inte kunde redovisa någon dokumentation över hur det förväntade deltagarantalet hade beräknats.⁵

Mot bakgrund av de brister som redovisats i Riksrevisionens tidigare granskning och de risker som följer av bristande träffsäkerhet i volymbedömningar inledde Riksrevisionen i oktober 2016 en granskning av regeringens volymbedömningar av nya arbetsmarknadspolitiska insatser och de underlag som legat till grund för dem.

1.2 Syfte och avgränsningar

Syftet med granskningen har varit att undersöka träffsäkerheten i regeringens volymbedömningar av nya arbetsmarknadspolitiska insatser samt att bedöma om de utförs på ett sådant sätt att insatsernas framtida volymer kan förutsägas på ett tillförlitligt sätt. I granskningen besvaras följande revisionsfråga:

- Har regeringens bedömningar av framtida volymer för nya arbetsmarknadspolitiska insatser varit träffsäkra och väl underbyggda?

Granskningen omfattar träffsäkerheten i regeringens volymbedömningar av de arbetsmarknadspolitiska insatser som lanserats på regeringens initiativ under åren 2006–2015. Perioden har valts för att undersöka hur volymbedömningarnas träffbild har förändrats över tio års tid. Av bilaga 1 framgår villkoren för att en arbetsmarknadspolitisk insats ska ingå i denna del av granskningen. I granskningen ingår vidare Regeringskansliets förberedelsearbete inför

⁵ *Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag* (RiR 2007:12).

regeringens volymbedömning av fem insatser som lanserades under åren 2012–2015. En mer aktuell period har valts för denna del av granskningen eftersom tillgången till arbetsmaterial och möjligheten att intervjua tjänstemän som deltagit i arbetet bedömdes vara begränsad för insatser som startade tidigare än 2012.

Granskningen fokuserar således på träffsäkerheten i regeringens volymbedömningar av nya insatser under perioden 2006–2015 samt hur man för fem av dessa har förberett respektive volymbedömning. I granskningen ingår däremot inte att närmare analysera orsakerna till varför en viss insats får ett visst utfall i termer av deltagare eller kostnader. Riksrevisionen har fokuserat på hur själva volymbedömningen har förberetts. Andra aspekter av förberedelsearbetet, såsom insatsens förväntade sysselsättningseffekter, ingår inte i granskningen.

1.3 Utgångspunkter

Utgångspunkten för Riksrevisionens granskning är budgetlagens grundläggande krav om att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iaktas i statens verksamhet.⁶ Träffsäkra volymbedömningar bidrar till en effektiv resursanvändning genom att resurser för arbetsmarknadspolitiken används i enlighet med vad som beslutats i budgetprocessen. Därmed kan stora över- och underskott undvikas på anslagen. Volymbedömningarna för nya arbetsmarknadspolitiska insatser bör således bygga på ett sådant underlag att deltagarantalet inte systematiskt över- eller underskattas.

Enligt det finanspolitiska ramverket, som syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent, ska regeringens utgiftsprognoser göras med bästa tillgängliga metoder och baseras på data av högsta möjliga kvalitet.⁷ Utgiftsprognoserna för arbetsmarknadspolitiken bygger bland annat på antaganden om hur många arbetslösa som kommer att delta i olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Volymbedömningar av nya insatser påverkar utgiftsprognoserna och därmed bör regeringen, enligt Riksrevisionens mening, eftersträva väl underbyggda volymbedömningar som gör att omfattningen av insatserna kan förutspås på bästa sätt.

1.4 Riksrevisionens kriterier för en väl underbyggd volymbedömning

Riksrevisionen har studerat analyser och utvärderingar från bland annat Arbetsförmedlingen, Konjunkturinstitutet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk forskning (IFAU) och Statskontoret för att identifiera faktorer

⁶ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

⁷ Regeringens skrivelse 2010/11:79.

som påverkar deltagarantalet för en ny insats.⁸ Särskild vikt har lagts vid att studera de orsaker som angetts som en förklaring till ett lågt deltagarantal i insatserna. Utifrån detta har Riksrevisionen bedömt att följande faktorer bör ingå i en väl underbyggd bedömning av deltagarantalet för en ny arbetsmarknadspolitisk insats: målgruppens storlek, konkurrens mellan insatser, efterfrågan och motivation hos arbetssökande och arbetsgivare, kapacitet hos utbildningsanordnare, arbetsmarknadens utveckling samt tid för implementering. Analyserna bör även dokumenteras.

Det kan även finnas andra faktorer som är viktiga för utvecklingen av deltagarantalet för en enskild insats, till exempel juridiska hinder eller faktorer inom Arbetsförmedlingens verksamhet. Riksrevisionen har dock valt att göra en avgränsning till ovan nämnda faktorer eftersom de påverkar deltagarantalet i många olika typer av arbetsmarknadspolitiska insatser och därmed kan utgöra en generell grund i analysen av deltagarantalet för nya insatser.

1.4.1 Målgruppens storlek

En central faktor för att bedöma hur många individer som kommer att delta i en insats är målgruppens storlek. Med målgrupp avses här de individer som uppfyller kriterierna för att få ta del av insatsen.

Målgruppen kan definieras utifrån en viss åldersgrupp (t.ex. arbetslösa ungdomar under 25 år), arbetslöshetens längd (t.ex. individer som varit arbetslösa i mer än sex månader), eller övriga karakteristika (t.ex. arbetslösa som ingår i etableringsuppdraget).⁹ Målgruppen anger det maximala antalet personer som kan få del av åtgärden om reglerna följs och utgör sålunda en viktig utgångspunkt för den fortsatta analysen.

Med utgångspunkt i hur många individer som uppfyller kriterierna måste det sedan uppskattas hur stor andel av denna grupp som kommer att kunna ta del av insatsen.

1.4.2 Efterfrågan och motivation hos arbetssökande och arbetsgivare

Potentiella deltagares motivation att delta i insatsen och arbetsgivarnas efterfrågan på insatsen kan vara centrala faktorer för att bestämma deltagarantalet. För en insats som till största delen består av utbildning är deltagarnas motivation särskilt

⁸ Rapporter som använts som underlag för urvalet av faktorer redovisas under rubriken "Rapporter som använts som underlag för framtagande av faktorer som påverkar deltagarantalet i en insats" i referenslistan.

⁹ Arbetslöshet mäts både av Arbetsförmedlingen och Statistiska centralbyråns AKU-undersökningar. Antalet arbetslösa skiljer sig mellan mätmetoderna vilket påverkar hur många som kan antas vara berättigade till insatsen.

viktig.¹⁰ I andra insatser där det råder en låg grad av frivillighet och arbetsförmedlaren anvisar deltagaren (t.ex. de tidigare Syssestättningssplatserna) saknar de potentiella deltagarnas motivation betydelse för volymutvecklingen.

I andra fall kan det vara av stor vikt att arbetsgivare efterfrågar insatsen. Det gäller framför allt subventionerade anställningar där det krävs att arbetsgivare anställer arbetslösa inom ramen för insatsen. Arbetsgivares intresse påverkas bland annat av kännedomen om insatsen, hur attraktiv målgruppen är att anställa, de ekonomiska villkoren och hur krånglig man uppfattar att insatsen är.¹¹

Beroende på insatsens innehåll och konstruktion behöver regeringen i sin beredning analysera deltagarnas sannolika motivation att delta i insatsen och arbetsgivarnas intresse av att ta emot deltagare under de premisser som insatsen bygger på.

1.4.3 Konkurrens mellan olika insatser

Efterfrågan från arbetssökande, arbetsgivare och arbetsförmedlare på en ny insats beror även på vilka alternativa insatser som står till buds. Arbetsförmedlingen har ett stort antal insatser att välja mellan. Det finns ingen officiell förteckning över hur många insatser som finns tillgängliga för arbetssökande men under rubriken ”Stöd och insatser A–Ö” på Arbetsförmedlingens webbplats listas ett trettio-tal insatser.¹² I Arbetsförmedlingens prognos för utbetalningar 2017–2021 anger myndigheten att det råder konkurrens om deltagare mellan olika subventionerade anställningar.¹³

I samband med volymbedömningen är det viktigt att bedöma hur den nya insatsen förhåller sig till befintliga insatser och om det finns förutsättningar att uppnå önskad volym utan att deltagarantalet i likvärdiga insatser minskar på ett oönskat sätt. Annars riskerar införandet av en ny insats att bli ett nollsummespel där befintliga insatser får färre deltagare eftersom arbetssökande byter från en

¹⁰ I en rapport om Lärlingsplatser av Martinsson (2010) bedöms bristande motivation bland potentiella deltagare vara en av orsakerna till att insatsen hade få deltagare.

¹¹ Se exempelvis Statskontorets (2015) delrapport om yrkesintroduktionsanställningar där det framkommit att volymutvecklingen påverkats av att arbetsgivare har dålig kännedom om insatsen och att man tycker att det är för krångligt att ta fram en utbildningsplan och ansvara för utbildning och handledning. För insatsen Kulturarvslyftet angavs i stället att de ekonomiska villkoren inte bedömdes vara tillräckligt förmånliga som en orsak till att deltagarantalet blev litet (se Riksantikvarieämbetet 2013).

¹² Arbetsförmedlingens webbplats: Stöd och insatser A–Ö.

¹³ Se Arbetsförmedlingens *Prognos för utbetalningar 2017–2021*, s. 32: ”Det uppstår lätt ett konkurrensförhållande mellan de olika formerna av anställningsstöd. Slopandet av åldersspärren på 25 år för traineejobb och yrkesintroduktionsanställningar gör att de i ökad utsträckning konkurrerar med de särskilda anställningsstöden.” I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1) aviserade regeringen att den avsåg minska antalet anställningsstöd genom att ersätta Särskilt anställningsstöd inklusive Förstärkt särskilt anställningsstöd, Traineejobb och Instegsjobb med en ny form av anställningsstöd; Introduktionsjobb.

gammal till en ny insats av samma karaktär eller att den nya insatsen endast får ett fåtal deltagare på grund av att behovet redan är tillgodosett.

1.4.4 Utbildningsanordnarnas kapacitet

För arbetsmarknadspolitiska insatser som helt eller delvis innehåller utbildning är det relevant att undersöka hur tillgängligheten till utbildningsinsatser ser ut. Utbildningsplatser kan tillgodoses både av kommunerna inom komvux och av privata utbildningsanordnare. Vid upphandling av en ny tjänst, till exempel Jobbcoachning, är det även centralt att analysera tillgången till potentiella leverantörer av insatsen. Om det saknas utbildningsplatser eller leverantörer som är villiga att erbjuda insatsen begränsar detta hur många deltagare som kan omfattas av insatsen.

1.4.5 Arbetsmarknadens utveckling

Arbetsmarknadens utveckling påverkar både storleken på den potentiella målgruppen och möjligheten att placera deltagare i olika insatser. Vid stigande arbetslöshet ökar sannolikt antalet personer som är i behov av en insats för att förbättra sin ställning på arbetsmarknaden, och på motsvarande sätt kan antalet berättigade förväntas bli lägre om arbetsmarknaden förbättras. Olika målgrupper kan också påverkas i olika hög grad av ett förändrat arbetsmarknadsläge.

Förutsättningarna för olika slags insatser kan också påverkas olika mycket av en förändrad konjunktur. När det gäller lönesubventioner är arbetsgivarnas benägenhet att anställa sannolikt lägre vid en lågkonjunktur än vid en högkonjunktur. Tillgången på platser i upphandlade tjänster torde däremot inte alls påverkas av ett försämrat konjunkturläge.

Arbetsmarknadens utveckling och hur den samverkar med målgruppens storlek samt möjligheterna att tillhandahålla platser i insatsen bör därmed ingå i analysen inför volymbedömningen för en ny insats.

1.4.6 Tid för implementering

Det tar tid att implementera en ny arbetsmarknadspolitisk insats. Ofta behöver nya regelverk utformas, it-system kan behöva utvecklas, information behöver gå ut till potentiella deltagare och arbetsgivare och arbetsförmedlare behöver utbildas. När en ny insats har introducerats tar det också tid innan man nått upp till den förväntade volymen. Deltagare anvisas efter hand och stocken fylls på. Därför är det rimligt att anta att deltagarantalet kommer att vara lägre under det första året eller åren än under åren som därefter följer. Vid en volymbedömning behöver man således ta hänsyn till att varje insats har en uppbyggnadsfas och att denna kan variera från insats till insats.

1.4.7 Dokumentation

Vid volymbedömningar är det viktigt att analyser och avvägningar dokumenteras och sparas. Det är en viktig förutsättning för att man ska kunna följa upp och lära sig av tidigare erfarenheter och därigenom förbättra kommande volymbedömningar.

1.5 Metod och genomförande

För att granska om regeringens bedömningar av volymer för nya arbetsmarknadspolitiska insatser har varit träffsäkra och väl underbyggda har Riksrevisionen dels jämfört volymbedömningar och utfall för 23 insatser som regeringen introducerade 2006–2015, dels genom fallstudier granskat hur fem av dessa volymbedömningar har förberetts och dokumenterats.

Granskningens upplägg och innehåll har diskuterats med seminariedeltagare vid Konjunkturinstitutet. Därutöver har docent Martin Lundin vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) bidragit med synpunkter på rapportens innehåll. Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen är dock ensamt ansvarig för rapportens slutsatser.

1.5.1 Jämförelse mellan volymbedömning och utfall

För att bedöma träffbilderna har Riksrevisionen granskat volymbedömningarna för 23 nya arbetsmarknadspolitiska insatser som introducerats av regeringen under perioden 2006–2015. Av bilaga 1 framgår villkoren för att en arbetsmarknadspolitisk insats ska ingå i denna del av granskningen. Regeringens volymbedömningar av respektive insats har hämtats från budgetpropositioner, särskilda regeringsuppdrag till Arbetsförmedlingen samt Arbetsförmedlingens regleringsbrev. Regeringen har använt olika volymmått för olika insatser, främst antal deltagare eller årskostnad för insatsen. Uppgifter om utfallet (deltagarantal respektive kostnad) för insatserna har inhämtats från Arbetsförmedlingens statistik- respektive ekonomienhet.¹⁴

Arbetsförmedlingen mäter antalet deltagare i en insats på två olika sätt: antingen som *kvarstående deltagare* eller som *unika deltagare*. Det första måttet avser hur många deltagare som finns registrerade på åtgärden vid en viss given tidpunkt (den s.k. stocken). Det andra måttet avser hur många deltagare som har blivit föremål för åtgärden under en viss period (det s.k. flödet). Riksrevisionen har i jämförelsen mellan volymbedömning och utfall i huvudsak använt måttet

¹⁴ Uppgifterna hämtades från Arbetsförmedlingens datalager respektive ekonomisystem (uttag 2017-03-09 resp. 2017-05-31).

kvarstående deltagare eftersom Arbetsmarknadsdepartementet vid intervjuer uppgett att det är det gängse sättet att mäta deltagarantal inom Regeringskansliet.¹⁵

Att deltagarantalet kan mätas på olika sätt innebär att det krävs viss försiktighet då man jämför regeringens volymbedömningar med utfallet. I de beslutsdokument där regeringen har beskrivit och volymbedömt nya insatser, såsom budgetpropositioner, framgår inte alltid vilket volymmått som avses. Detta försvårar i viss mån jämförelsen mellan regeringens volymbedömning och utfallet. Riksrevisionen har tagit del av utfallet beräknat både som kvarstående deltagare och unika deltagare och avgjort vilket utfallsmått som stämmer bäst in på den beskrivning som regeringen gjorde av det förväntade deltagarantalet. I bilaga 2 anges vilka utfallsmått som använts vid jämförelserna.

Uppföljningen av antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser försvåras av att uppgifter om aktiviteter för deltagare inom Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar är bristfälliga. Enligt Arbetsförmedlingen är uppgifterna om vilka aktiviteter som deltagare i dessa garantier tagit del av mycket osäkra. Det beror på att uppgifter om vilka insatser som den arbets sökande tar del inom garantierna inte alltid registreras på ett uppföljningsbart sätt. Det medför att deltagarantalet i några insatser kan ha varit något högre än vad som framgår av Arbetsförmedlingens register och därmed i den här granskningen.¹⁶

1.5.2 Fallstudier av fem insatser

När det gäller hur väl volymbedömningarna har förberetts har Riksrevisionen genomfört fallstudier av regeringens framtagande av volymbedömningar av fem arbetsmarknadspolitiska insatser. Av praktiska skäl har dessa fem fall valts från den senare delen av perioden, nämligen åren 2012–2015 då regeringen sammanlagt introducerade nio nya insatser.¹⁷ Fallen valdes så att de sammantaget representerar variation i följande avseenden:

- Typ av insats, till exempel utbildning, praktik eller subventionerad anställning.
- Målgrupp, till exempel ungdomar, personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning eller deltagare i etableringsuppdraget.
- Tidpunkten när insatsen infördes.
- Hur insatsen initierades, till exempel i samband med en budgetproposition eller som ett regeringsuppdrag.

¹⁵ Intervju vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-28.

¹⁶ E-post från Arbetsförmedlingen, 2018-04-10.

¹⁷ Som tidigare påpekats bedömdes möjligheterna att få tillgång till relevant material och att kunna intervjua berörda tjänstemän vara större vid val av förhållandevis nya insatser.

Dessa faktorer kan förväntas påverka svårighetsgraden i att göra en träffsäker prognos av deltagarantalet. Vilken typ av insats det är påverkar möjligheten att göra en träffsäker volymbedömning. Exempelvis behöver hänsyn tas till olika faktorer om man jämför en utbildningsinsats där deltagarnas motivation är av betydelse, med en subventionerad anställning där i stället arbetsgivarnas efterfrågan påverkar utbudet av platser. Olika typer av målgrupper kräver också olika typer av ställningstaganden, det kan vara svårare att bedöma volymerna för en målgrupp där arbetslösheten varierar kraftigt (t.ex. ungdomar) än för en insats där målgruppens storlek är mer konstant (t.ex. personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga). Tidpunkten när insatsen infördes kan också påverka möjligheten att göra en träffsäker bedömning eftersom konjunkturen kan skifta och därmed göra det lättare eller svårare att förutsäga deltagarantalet. Slutligen togs även hänsyn till hur insatsen initierades, eftersom det kan finnas skillnader i förberedelsearbetet beroende på om insatsen lanserades i samband med en budgetproposition eller i ett särskilt regeringsuppdrag.

Inom Regeringskansliet är det Arbetsmarknadsdepartementet som ansvarar för beredningen av nya arbetsmarknadspolitiska insatser. Informationsinhämtningen från Arbetsmarknadsdepartementet i samband med fallstudierna gjordes i tre steg.

Steg 1: Skriftlig redogörelse. Riksrevisionen begärde att få en skriftlig redogörelse för hur förberedelserna av de fem insatserna har gått till, särskilt med fokus på framtagandet av volymbedömningarna. Arbetsmarknadsdepartementet redogjorde för förberedelserna av fyra av insatserna i promemorior. För den femte insatsen, Praktikprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionshinder, hänvisade Arbetsmarknadsdepartementet till två rapporter från Arbetsförmedlingen eftersom Arbetsförmedlingen hade regeringens uppdrag att göra en volymbedömning för denna insats.

Steg 2: Dokumentation. Riksrevisionen begärde att få ta del av den dokumentation som legat till grund för volymbedömningarna. Delar av denna dokumentation var enligt Arbetsmarknadsdepartementet internt arbetsmaterial som Riksrevisionen därför fick ta del av på plats. För två insatser fanns publicerade rapporter som redogjorde för vilka antaganden som låg till grund för volymbedömningen.

Steg 3: Intervjuer. Riksrevisionen genomförde intervjuer med de tjänstemän som arbetat med att ta fram volymbedömningarna för respektive insats. De aktuella intervjupersonerna valdes ut av Arbetsmarknadsdepartementet och bestod främst av företrädare för Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

Intervjuer och analys av materialet har genomförts med utgångspunkt i ett antal faktorer som enligt tidigare studier har betydelse för deltagarantalet i arbetsmarknadspolitiska insatser och som redovisas i avsnitt 1.4.

1.6 Rapportens disposition

I kapitel 2 redovisas en jämförelse mellan volymbedömning och utfall för de insatser som regeringen införde 2006–2015 samt de risker som följer av överskattade volymbedömningar. I kapitel 3 redovisas genom fallstudier hur volymbedömningarna av fem arbetsmarknadspolitiska insatser har förberetts och dokumenterats. I kapitel 4 redovisas Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

Till rapporten hör tre bilagor. I bilaga 1 redovisas villkoren för att en insats ska ingå i granskningen. I bilaga 2 redovisas vissa uppgifter för 23 insatser som regeringen införde 2006–2015, bland annat volymbedömning och utfall. I bilaga 3 redovisas vissa kompletterande uppgifter om deltagarantalet i olika insatser 2006–2016.

2 Volymbedömningarnas träffsäkerhet

I detta kapitel behandlas träffsäkerheten i regeringens volymbedömningar av de arbetsmarknadspolitiska insatser som introducerades under perioden 2006–2015. Av kapitlets inledande redovisning framgår att regeringen systematiskt har överskattat det framtida deltagarantalet. I kapitlets andra del analyseras problem som kan uppstå när deltagandet i arbetsmarknadspolitiska insatser överskattas.

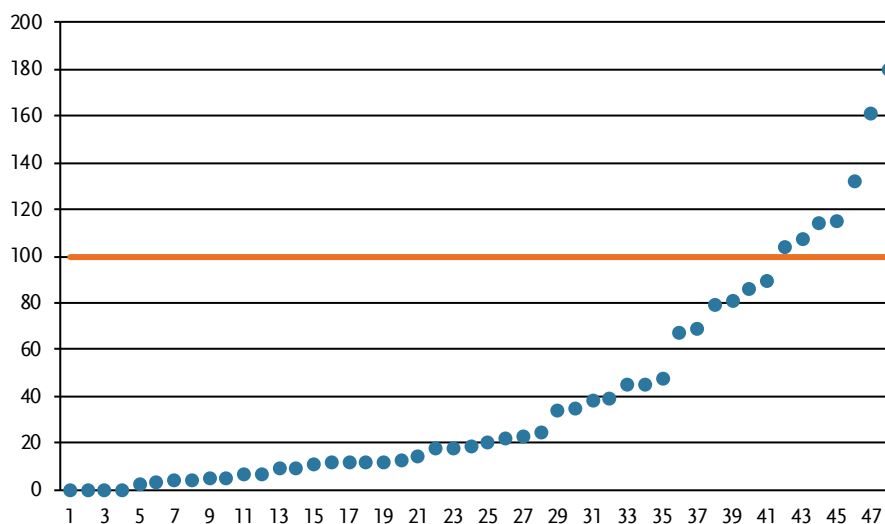
2.1 Systematisk överskattning av deltagarantalet

För att bedöma träffbilden hos regeringens volymbedömningar har Riksrevisionen granskat volymbedömningarna för 23 nya arbetsmarknadspolitiska insatser. För en av insatserna (Utbildningskontrakt) saknas möjligheter att följa upp utfallet. För 12 insatser finns volymbedömningar för de första tre åren, medan 2 insatser har volymbedömningar för två år och 8 insatser för ett år. Sammantaget finns det således 48 uppföljningsbara volymbedömningar (observationer) för 22 insatser.

I de flesta fall avser volymbedömningen antalet deltagare, men i 5 fall är det kostnader som avses. Av bilaga 2 framgår vilka arbetsmarknadspolitiska insatser som ingår i granskningen samt vilka mätvärden respektive insats har. I figuren nedan redovisas träffsäkerheten i regeringens volymbedömningar.

Träffsäkerheten mäts som kvoten mellan det faktiska utfallet och regeringens volymbedömning i upp till tre år efter insatsens införande.

Diagram 1 Utfallet som procent av volymbedömningen för 22 arbetsmarknadspolitiska insatser



Källa: Regeringens budgetpropositioner, Arbetsförmedlingens regleringsbrev, statistik från Arbetsförmedlingen m.m. fr. bilaga 2.

Som framgår av diagrammet ligger de allra flesta observationer (41 av 48) under den heldragna linjen, vilket innebär att utfallet blev lägre än regeringens volymbedömning.

För 28 av 48 observationer (58 procent) utgjorde utfallet högst en fjärdedel av regeringens volymbedömning. För 35 observationer (73 procent) nådde inte utfallet upp till hälften av volymbedömningen. Endast 6 av volymbedömningarna (13 procent) låg i intervallet 50–100 procent av utfallet. För 7 av observationerna (15 procent) var utfallet högre än regeringens volymbedömning. Tabell 1 nedan sammanfattar.

Tabell 1 Träffsäkerheten i regeringens volymprognoser för nya arbetsmarknadspolitiska insatser lanserade 2006–2015

Klass	Antal observationer	Relativ frekvens (%)	Antal insatser
0 – 25 %	28	58	15
25 – 50 %	7	15	6
50 – 75 %	2	4	2
75 – 100 %	4	8	3
> 100 %	7	15	3
Summa	48	100	–

Källa: Regeringens budgetpropositioner, Arbetsförmedlingens regleringsbrev, statistik från Arbetsförmedlingen m.m. fr. bilaga 2.

Volymbedömningarna för tredje året var något mer träffsäkra än för år 1 och 2. För de volymbedömningar som gjordes för år 1 och 2 var 67 respektive 70 procent av observationerna i spannet 0–25 procent. För år 3 låg 40 procent av observationerna i spannet 0–25 procent (se bilaga 2). Den lägre träffsäkerheten de två första åren kan tyda på att man överskattar hur snabbt deltagantalet kommer att öka i insatserna.

2.1.1 För tre fjärdedelar av observationerna var utfallet lägre än 50 procent av volymbedömningen

För ungefär tre fjärdedelar (73 procent) av observationerna nådde inte utfallet upp till hälften av regeringens initiala volymbedömning. De flesta observationer (25 stycken) var koncentrerade till den nedre delen av spannet, under 20 procent.

Fyra observationer hade jämförelsevärdet noll. Det innebär att det i princip inte fanns några deltagare (eller kostnader) alls för det aktuella året. En av dessa observationer rör *Akademikerjobb* som introducerades 2006 men som lades ned samma år i samband med regeringsskiftet. Insatsens korta livslängd bidrog sannolikt till att det endast blev 7 deltagare i insatsen. Detta kan jämföras med de

4 000 deltagare som regeringen hade budgeterat för. Övriga insatser med jämförelsevärde noll det första året var *Etableringslots*, *Arbetsträning med handledare* samt *Arbetsträning inom praktiskt basår*. I de två förstnämnda insatserna ökade deltagarantalet under de följande två åren, vilket indikerar att insatserna hade en längre implementeringstid än beräknat. För Arbetsträning med praktiskt basår låg deltagarantalet kvar på en låg nivå (3 respektive 5 procent) under treårsperioden.

Den insats som hade högst förväntat deltagarantal är praktikinsatsen *Lyft* som introducerades 2010. Regeringen förväntade sig 40 000 deltagare men utfallet blev endast 1 600, vilket motsvarar 4 procent. En annan insats med höga förväntningar var *Praktisk kompetensutveckling* där regeringen andra året förväntade sig utgifter på 1,6 miljarder kronor. Utfallet blev 229 miljoner kronor, motsvarande 14 procent av det förväntade värdet. Ett skäl till den stora skillnaden mellan volymbedömning och utfall för dessa två insatser var att arbetslösheten inte ökade i samma utsträckning som förväntat i samband med finanskrisen 2008–2009. *Lyft* och *Praktisk kompetensutveckling* var konstruerade för att hjälpa personer som blev arbetslösa i samband med krisen men behovet av insatser blev lägre än förväntat till följd av att arbetslösheten inte steg i den omfattning som var beräknat.¹⁸

Bland insatser med utfall under 50 procent finns även sådana där det förväntade deltagarantalet var relativt lågt, men där deltagarantalet ändå inte motsvarade förväntningarna. Två exempel på detta är *Kulturarvslyftet* och *Folkhögskolesatsningen*. För Kulturarvslyftet förväntade sig regeringen 2 000 deltagare det andra året men där blev utfallet 230 personer, vilket motsvarar 12 procent av det förväntade antalet. För Folkhögskolesatsningen var volymbedömningen 1 000 deltagare för första året men utfallet blev 380 deltagare, motsvarande 38 procent av förväntningarna. För Folkhögskolesatsningen ökade nivån till 45 procent av det förväntade värdet år 2.

2.1.2 En fjärdedel nådde över hälften av den förväntade volymen

En fjärdedel av observationerna nådde över 50 procent av regeringens initiala volymbedömning. De aktuella insatserna och observationerna framgår av nedanstående tabell.

¹⁸ E-post från Arbetsmarknadsdepartementet, 2018-03-27.

Tabell 2 Arbetsmarknadsinsatser vars utfall motsvarade minst 50 procent av volymbedömningen för ett eller flera år

Namn på insats	Volymbedömning			Utfall		
	År 1	År 2	År 3	År 1	År 2	År 3
Plusjobb (miljarder kr)	2,8	67 %
Instegsjobb (miljarder kr)	0,1	0,4	0,4	7 %	35 %	81 %
Jobbcoach (miljarder kr)	1,1	1,2	0,6	23 %	69 %	89 %
Nystartsjobb (antal deltagare)	10 000	..	22 000	86 %	..	79 %
Folkhögskolesatsningen *	1 000	1 000	0,072	38 %	45 %	114 %
Samhall I (antal deltagare) **	1 000	1 000	500	104 %	107 %	161 %
Samhall II (antal deltagare) **	1 000	1 000	2 000	116 %	181 %	132 %

Anm. (*) Antal deltagare för år 1 och 2, miljarder kr för år 3. (**) Understruket värde innebär att volymbedömningen avser lägst antal deltagare. Kursiverat värde innebär högst antal deltagare.

Källa: Regeringens budgetpropositioner, Arbetsförmedlingens regleringsbrev, statistik från Arbetsförmedlingen m.m. fr. bilaga 2.

Som framgår av de skuggade fälten i tabellen ligger utfallet för 8 observationer inom intervallet ± 25 procent av volymbedömningen, vilket framstår som en förhållandevis god precision. Av dessa ligger 4 observationer strax under 100 procent och avser 3 insatser: *Nystartsjobb* (2 observationer) samt *Instegsjobb* och *Personlig jobbcoach*. Volymbedömningen för *Nystartsjobb* har god precision för båda åren, trots att förväntningarna mer än fördubblas mellan år 1 och år 3.

Övriga 4 observationer med förhållandevis god precision ligger strax över 100 procent av det förväntade utfallet. En av dessa observationer svarar *Folkhögskolesatsningen* för. År 3 blir utfallet för insatsen 114 procent av volymbedömningen efter en förhållandevis försiktig inledning under de första åren. De andra 3 observationerna avser insatser inom ramen för Samhall, där utfallet i samtliga fall överstiger den förväntade volymen. I 3–4 fall har volymbedömningarna god precision medan de i 2 fall ligger betydligt över det förväntade värdet.

För en av insatserna inom Samhall (Utvecklingsanställning för personer som deltagit i arbetslivsintroduktion) uttrycks volymbedömningen som *lägst* antal deltagare för år 2 medan volymbedömningarna för år 1 och år 3 avser *högst* antal deltagare. För den andra insatsen inom Samhall (Utvecklingsanställning för personer från sysselsättningsfasen) uttrycks volymbedömningen som *lägst* antal deltagare för samtliga år.

En volymbedömning i termer av lägst antal deltagare kan ses som en tydligare volymstyrning från regeringens sida än att man förväntar sig ett visst genomsnittligt antal deltagare. Att regeringen har styrt Arbetsförmedlingen tydligare mot att uppnå en viss volym kan vara en orsak till att volymerna motsvarar eller överskrider förväntningarna. En annan orsak kan vara att det är lättare för Arbetsförmedlingen att anvisa personer till ett statligt bolag än till arbetsgivare i privat sektor.

Ett fall där regeringen relativt väl lyckats förutsäga deltagarantalet är *Plusjobb*, där man trots högt ställda förväntningar om att insatsen skulle kosta närmare tre miljarder under det första året nådde 67 procent av de tänkta utgifterna. Även för *Nystartsjobben* fanns högt ställda förväntningar om 22 000 deltagare år 3, vilket motsvarades av drygt 17 000 deltagare (80 procent av bedömningen). *Personlig jobbcoach* var en annan insats där volymbedömningen var högt ställd och de förväntade utgifterna var 1,2 miljarder kronor år 2. För Personlig jobbcoach nådde utgifterna närmare 70 procent av det förväntade värdet år 2.

Det finns sannolikt olika orsaker till att regeringen relativt väl lyckades förutsäga deltagarantalet för dessa insatser. Plusjobben riktade sig till offentliga arbetsgivare där regeringen troligtvis hade en större möjlighet att påverka arbetsgivarna att anställa arbetssökande på subventionerade anställningar än vad som är möjligt i privat sektor. Nystartsjobb är en rättighet till skillnad från andra subventionerade anställningar och kräver ingen behovsprövning vilket kan ha bidragit till att fler fick tillgång till insatsen.¹⁹ Personlig jobbcoach var en upphandlad tjänst där det var möjligt att snabbt upphandla leverantörer för att tillgodose tillräckligt stort antal platser som det gick att anvisa deltagare till.²⁰

2.1.3 Volymbedömningarnas variation har ökat under senare år

I diagram 2 nedan redovisas träffsäkerheten i regeringens volymbedömningar utifrån det år då respektive insats infördes. För exempelvis 2012 redovisas 6 observationer, varav 3 avser Kulturarvslyftets tre första år och övriga 3 avser motsvarande för Utvecklingsanställning inom Samhall för personer som deltagit i yrkesintroduktion. Som framgår lanserade regeringen nya insatser samtliga år utom 2008 och 2011.

Diagrammet visar att regeringens volymbedömningar under perioden 2006–2010 i samtliga fall utom ett, var högre än utfallet. Samtidigt kan konstateras att de flesta volymbedömningar med någorlunda god precision gjordes under denna period.

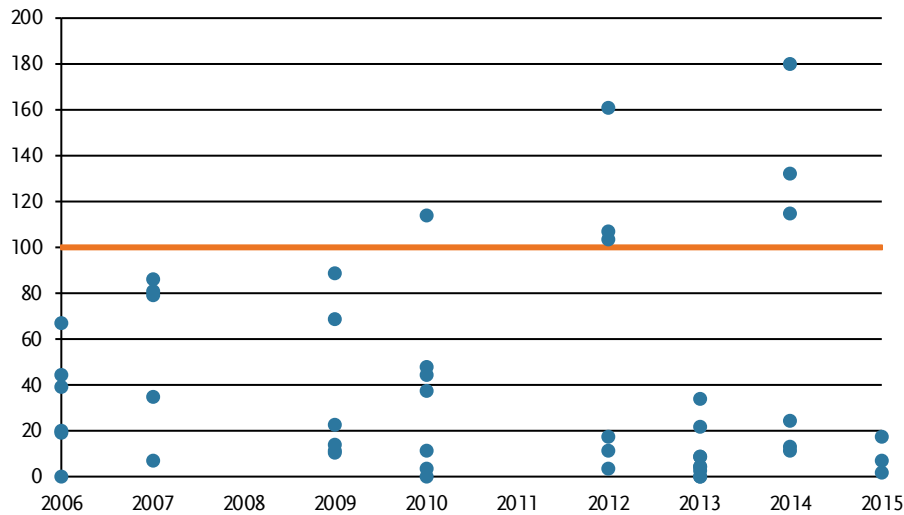
Under senare delen av den granskade perioden, dvs. 2012–2015, har variationen i regeringens volymbedömningar av nya insatser ökat. Å ena sidan var samtliga

¹⁹ Se t.ex. Statskontoret (2011-12-19).

²⁰ Se t.ex. Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2010.

volymbedömningar av de två Samhallinsatser som infördes 2012 och 2014 högre än utfallet, varav precisionen var förhållandevis hög i 3–4 fall. Å andra sidan var precisionen för övriga volymbedömningar under perioden betydligt lägre än tidigare år. Volymbedömningarna för dessa 7 insatser svarade sammanlagt för en överskattning på i genomsnitt närmare 15 000 deltagare per år.²¹

Diagram 2 Utfallet som procent av volymbedömningen för 22 insatser fördelat per år de infördes



Källa: Regeringens budgetpropositioner, Arbetsförmedlingens regleringsbrev, statistik från Arbetsförmedlingen m.m. fr. bilaga 2.

2.1.4 Många insatser hade en kort livslängd

Av de 23 insatser som ingår i granskningen hade 12 lagts ned 2016, av dessa hade 10 en livslängd på maximalt tre år.²²

Under 2006 lades fyra insatser ned som hade startats samma år, *Plusjobb*, *Utbildningsvikariat*, *Akademikerjobb* och *Lärlingsplats för ungdomar*. Nedläggningen gjordes i samband med regeringsskiftet samma år.²³

Fyra insatser hade ett lågt deltagarantal under hela sin livslängd. Dessa var *Akademikerjobb*, *Kulturavsllyftet*, *Arbetsträning inom praktiskt basår* samt

²¹ De aktuella insatserna är: Kulturavsllyftet, Praktikantprogram inom statsförvaltningen, Arbetsträning med handledare, Arbetsträning inom praktiskt basår, Yrkesintroduktionsanställning, Traineejobb (brist och välfärd) samt Extratjänst.

²² I bilaga 3 redovisas deltagarantalet i insatserna för åren 2006–2016. Deltagarantalet i bilaga 3 är mätt som unika deltagare under ett år och kan inte jämföras med deltagarantalet i tabellen i bilaga 2 där deltagarantalet i insatserna är redovisat på ett sätt som motsvarar hur deltagarantalet avsågs i regeringens volymbedömning.

²³ Se prop. 2006/07:1.

Traineejobb. Däremot fick tre insatser med ett lägre deltagarantal än förväntat de första tre åren på längre sikt ett högre deltagarantal. Dessa var *Trygghetsanställning*, *Utvecklingsanställning* och *Instegsjobb*. Implementering och uppbyggnad av dessa insatser tog uppenbarligen längre tid än vad regeringen initialt räknade med. Förändringar i insatsens konstruktion kan även ha bidragit till att deltagarantalet ökat på sikt.

2.2 Flera risker med att överskatta deltagantalet

I detta avsnitt analyseras risker som kan uppstå till följd av överskattade volymer för nya arbetsmarknadspolitiska insatser. Det kan också finnas vissa risker med att underskatta det framtida deltagarantalet för nya insatser. I sådana fall är den största risken att resurserna för insatsen inte räcker till. Arbetsförmedlingen kan dock i de flesta fall själv avsätta mer medel, och därigenom uppnå fler platser, till en viss insats om det förväntade deltagarantalet skulle överskridas. Det beror på att anslagen sällan är låsta till en specifik insats utan kan fördelas relativt fritt inom anslaget för arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Dessutom visar granskningen att det är mycket ovanligt att deltagarantalet blir högre än förväntat. Därför berör Riksrevisionen i avsnittet nedan endast de risker som är förknippade med att *överskatta* volymerna i nya insatser.

2.2.1 Risk att avsätta resurser inte används

Om deltagarantalet i arbetsmarknadspolitiska insatser överskattas finns en betydande risk att regeringen avsätter mer resurser till Arbetsförmedlingen än vad som förbrukas. Det innebär att resurser som kunde använts för andra ändamål låses upp till arbetsmarknadspolitik utan att komma till nytta.

Volymbedömningar görs huvudsakligen för att bedöma hur mycket resurser som ska avsättas för de arbetsmarknadspolitiska insatserna under det kommande året eller åren. Utifrån det förväntade deltagarantalet för Arbetsförmedlingens samtliga insatser kan den sammanlagda resursåtgången beräknas. Resurserna är emellertid sällan öronmärkta för en specifik insats utan kan omfördelas mellan olika av insatser av Arbetsförmedlingen. Om det blir färre deltagare i en insats än vad regeringen bedömt på förhand kan Arbetsförmedlingen omfördela resurser till andra insatser med större efterfrågan. Om resurserna trots detta inte förbrukas uppstår ett överskott på anslaget.

Volymbedömningarna utgör underlag för beräkningar av hur stora resurser som kommer att förbrukas under det *kommande budgetåret*. Även om volymbedömningar görs för flera efterföljande år så justeras volymer och styckkostnader löpande i samband med Regeringskansliets utgiftsprognoser.

Risken för oförbrukade resurser är störst för insatser med ett högt förväntat deltagarantal och höga styckkostnader per deltagare. Om denna typ av insats får

ett lågt deltagarantal och Arbetsförmedlingen inte lyckas omfördela resurserna till andra insatser är det hög risk för att avsatta resurser inte kommer till användning. Omvänt utgör insatser med låga kostnader eller insatser med ett lågt förväntat deltagarantal en mindre risk för oförbrukade medel. Det kan exempelvis handla om praktikplatser där arbetsgivaren inte får någon extra ersättning, till exempel Praktikantprogrammet för statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning.

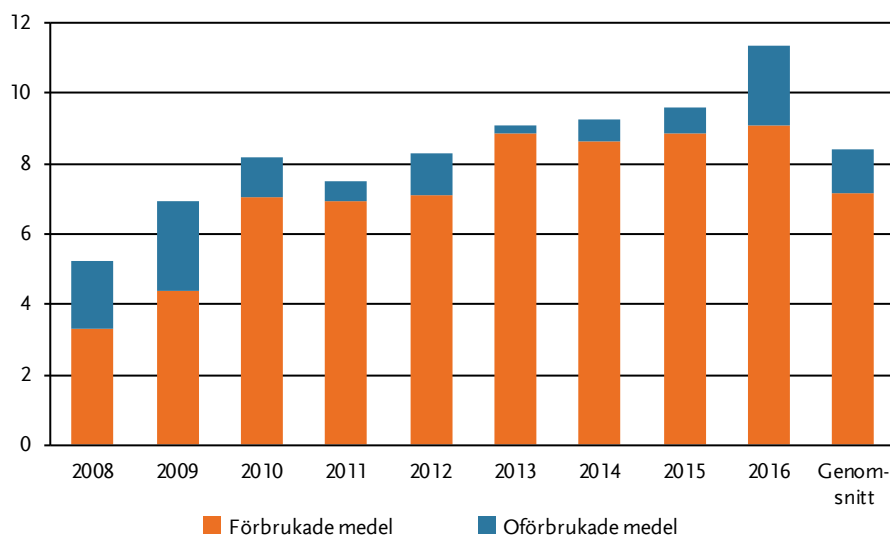
Arbetsförmedlingens totala anslag för 2016 uppgick till 78 miljarder kronor. Därav var anslaget för arbetsmarknadspolitiska program och insatser 11,3 miljarder kronor, vilket motsvarar 14 procent.²⁴ Ytterligare tre anslag innefattar medel som är avsedda för ersättning till arbetsgivare och anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser: anslaget Lönebidrag och Samhall, anslaget Ersättning för insatser till vissa nyanlända samt anslaget Nystartsjobb och Yrkesintroduktionsanställning.²⁵

Anslaget för arbetsmarknadspolitiska program och insatser har succesivt ökat det senaste decenniet, och mellan 2008 och 2016 har det fördubblats. Samtidigt har en relativt stor andel av medlen förblivit oförbrukade vissa år. Anslaget för arbetsmarknadspolitiska program och insatser kan fritt fördelas mellan olika insatser och det saknas ofta offentliggjorda bedömningar av de framtida kostnaderna för insatserna. Därför är det svårt att avgöra hur stor del av de oförbrukade medlen på anslaget som beror på överskattade volymbedömningar av nya insatser under den studerade perioden.

²⁴ Anslag 1:3, utgiftsområde 14.Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Arbetsförmedlingen (2015-12-18).

²⁵ Utgiftsområde 14 1:4 respektive utgiftsområde 13 1:4. Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2016.

Diagram 3 Medelsförbrukning på Arbetsförmedlingens anslag för arbetsmarknadspolitiska program och insatser (UO 14, Anslag 1:3), miljarder kronor i löpande priser



Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisningar för åren 2008–2016. Tidigare år har uteslutits i diagrammet eftersom anslagsfördelningen var annorlunda 2005–2007.

Diagram 3 visar att Arbetsförmedlingen har ökat förbrukningen av programmedel under perioden, från 3,3 miljarder kronor 2008 till drygt 9 miljarder kronor 2016. Samtidigt har i genomsnitt 15 procent av anslaget, eller 1,2 miljarder kronor per år, inte använts. I absoluta tal uppkom de största överskotten 2008 och 2009 samt 2016. Åren 2008 och 2009 uppgick de oförbrukade medlen till mer än en tredjedel av anslaget. År 2016 var närmare 2,3 miljarder kronor av anslaget oförbrukat, vilket motsvarade 20 procent av anslaget.

Regeringen angav att de oförbrukade anslagen för 2008 och 2009 berodde på lägre utgifter än beräknat för garantierna samt på att upphandlingen av kompletterande aktörer tog längre tid än förväntat.²⁶ Arbetsförmedlingen har inte kommenterat de stora överskotten 2008 och 2009 i sina årsredovisningar. För 2016 angav myndigheten att man inte lyckats öka antalet personer med anställningsstöd i enlighet med regeringens intentioner och att anledningen till överskottet främst berodde på att deltagarantalet i insatserna *Extratjänster* och *Traineejobb* blev lägre än de volymer som tidigare antagits.

I budgetpropositionen för 2016 angav regeringen att satsningar på bland annat *Traineejobb*, *Utbildningskontrakt* och *Extratjänster* motiverade en anslagsökning med 2 342 miljoner kronor under 2016.

²⁶ Prop. 2008/09:1 samt prop. 2009/10:1.

Regeringens volymbedömningar visade sig dock vara kraftigt överskattade. Exempelvis bedömde regeringen att det skulle vara närmare 8 000 deltagare i Traineejobb under 2016 men utfallet blev lägre än 200 deltagare. För Extratjänster bedömde regeringen att det skulle finnas närmare 5 000 deltagare men utfallet blev mindre än 900 samtidiga deltagare (se bilaga 2). De överskattade volymbedömningarna var sannolikt den huvudsakliga orsaken till de oförbrukade medlen om nära 2,3 miljarder kronor under 2016.

I det finanspolitiska ramverket som ger riktlinjer för den statliga budgetprocessen anges inte specifikt att oförbrukade medel på anslagen bör undvikas.²⁷ Inom det budgetpolitiska ramverket är syftet att genom en stram och välordnad budgetprocess *undvika underskott* på anslagen i statens budget. Det finns därmed ingen reglering som direkt syftar till att undvika oförbrukade anslag.

2.2.2 Risk för ineffektiv resursanvändning

Ett högt förväntat deltagarantal kan leda till att stora resurser satsas på implementering och uppföljning av insatsen. Men om det faktiska deltagandet blir avsevärt lägre än regeringens volymbedömning så blir styckkostnaderna högre än förväntat på grund av höga kostnader för implementering. I efterhand kan det då visa sig att andra insatser skulle ha varit mer kostnadseffektiva.

En arbetsmarknadspolitisk insats medför inte bara kostnader för varje deltagare utan även kostnader för uppstart av insatsen, så kallad implementeringskostnad. Implementeringskostnaden belastar ofta Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag och kan exempelvis bestå av utformning av regelverk och metoder, utbyggnad av it-system, information till potentiella deltagare och arbetsgivare samt utbildning av arbetsförmedlare. Implementeringskostnaden varierar mellan olika insatser men någon form av kostnad tillkommer alltid, till exempel utbildning av arbetsförmedlare som ska anvisa arbetssökande till insatsen.

Den rörliga kostnaden för en arbetsmarknadspolitisk insats varierar beroende på vilken typ av insats det handlar om. Några olika varianter av rörliga kostnader är ersättning till leverantör, handledarbidrag, lönesubvention, studiemedel eller minskade skatteintäkter.

För en insats som bedöms få flera tusen deltagare kan det vara rimligt att satsa relativt stora resurser på implementering. Kostnaden per deltagare blir ändå marginell. För en insats med endast ett hundratal deltagare kan det däremot vara tveksamt om det är kostnadseffektivt att satsa lika stora summor på implementering. Höga styckkostnader förutsätter högre effektivitet (t.ex. högre andel som får arbete) för att insatsen ska vara lika kostnadseffektiv som jämförbara insatser med lägre kostnad per deltagare.

²⁷ Regeringens skrivelse 2010/11:79.

Insatsen *Yrkesintroduktionsanställning* kan exemplifiera hur de faktiska styckkostnaderna för en insats blir höga när deltagarantalet är lågt. I budgetpropositionen för 2014 avsatte regeringen ökade resurser med 30 miljoner kronor till Arbetsförmedlingen, eftersom Yrkesintroduktionsanställning innebar en ny uppgift för myndigheten. I budgetpropositionen angavs också att ett antal myndigheter skulle få i uppdrag att följa upp och utvärdera insatsen, och för detta ändamål avsattes totalt 12 miljoner kronor. Regeringen avsatte även medel som kunde sökas av arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som skulle fördelas av Skolverket och syftade till att bygga upp strukturen för lärande inom ramen för Yrkesintroduktionsanställning. Skolverket beviljade 9,2 miljoner kronor 2016.²⁸ Sammanlagt avsattes över 50 miljoner kronor över tre års tid för implementering och uppföljning, utöver ersättning till deltagare och arbetsgivare.

Enligt regeringens volymbedömning skulle på längre sikt 30 000 personer per år delta i Yrkesintroduktionsanställning.²⁹ Med denna utgångspunkt framstår implementeringskostnaderna som försumbara, särskilt om insatsen förväntades pågå under en lägre tid (om insatsen över tre års tid skulle ha 90 000 deltagare blir implementeringskostnaden knappt 600 kr per deltagare). Deltagarantalet blev i själva verket betydligt lägre och som mest deltog 1 900 individer under ett år (se bilaga 3). Tre år med 2 000 deltagare per år ger en implementeringskostnad på 8 500 kronor per deltagare vilket är tio gånger mer än motsvarande kostnad vid en deltagarvolym på 30 000 per år.

De rörliga kostnaderna för Yrkesintroduktionsanställning var 170 miljoner under åren 2014–2016.³⁰ En sammanslagning av de rörliga kostnaderna och implementeringskostnaderna (170 + 50 miljoner kr) ger en total kostnad på 220 miljoner för insatsen där implementeringskostnaden utgör en dryg femtedel av utgifterna.

En överskattning av deltagarantalet kan således medföra att regeringen avsätter betydande resurser till implementering av insatsen som senare visar sig vara i överkant givet det faktiska deltagarantalet. Väl underbyggda volymbedömningar är därmed viktiga för att kunna avgöra hur stora resurser som är rimligt att satsa på implementering av insatsen. En väl underbyggd volymbedömning kan även ge regeringen beslutsunderlag för att avgöra om det är kostnadseffektivt att genomföra insatsen givet det förväntade deltagarantalet. Om volymbedömningen tyder på att deltagarantalet kommer bli mycket lågt bör det övervägas att inte starta upp insatsen eftersom styckkostnaderna riskerar att bli höga. Ett alternativ är att

²⁸ Skolverkets webbplats: "Statsbidrag för insatser inom yrkesintroduktionsavtal", 2017-10-14.

²⁹ Arbetsmarknadsdepartementet (2013), Support for vocational introduction employments, Memorandum. 28 maj 2013.

³⁰ Bland annat ersättning till arbetsgivare. Uttag från Arbetsförmedlingens ekonomienhet, 2017-05-31.

göra förändringar i insatsens konstruktion för att möjliggöra ett högre deltagarantal.

2.2.3 Risk för mindre träffsäkra prognoser över arbetslöshet och sysselsättning

Regeringens volymbedömningar av nya arbetsmarknadspolitiska insatser kan påverka regeringens egna och andra aktörers prognoser över framtida sysselsättning och arbetslöshet. Systematiska fel i volymbedömningarna riskerar att medföra fel i prognoserna.

Arbetsmarknadspolitiska insatser påverkar arbetslösheten på i huvudsak två sätt. För det första kan deltagande i insatsen innebära att den arbetssökande förbättrar sin position på arbetsmarknaden, vilket är själva huvudsyftet med arbetsmarknadspolitiska insatser. För det andra kan deltagande i en arbetsmarknadspolitisk insats innebära att deltagaren definitionsmässigt räknas som sysselsatt när han eller hon deltar i insatsen.³¹

En arbetsmarknadspolitisk insats kan minska arbetslösheten om insatsen uppvisar positiva effekter, till exempel om fler får arbete efter deltagande i insatsen än vad som annars hade varit fallet. Idealt sett minskar därför arbetslösheten om många deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser. Vissa arbetsmarknadspolitiska insatser har emellertid även en undanträngningseffekt. Det innebär att insatsen ersätter arbeten som annars skulle ha utförts av andra eller arbeten som kommit till stånd även utan insatsen. Risken för detta uppstår främst vid subventionerade anställningar.³²

Bedömningar av det framtida deltagandet i arbetsmarknadspolitiska insatser är således intressant även för prognoser över hur sysselsättning och arbetslöshet kommer att utvecklas. Insatsernas påverkan på arbetslösheten blir större ju fler som deltar. En insats som har ett hundratal deltagare påverkar arbetslösheten marginellt medan insatser med tiotusentals deltagare får en större påverkan.

Enligt Finansdepartementet har antaganden om deltagarantal i nya insatser inte någon direkt påverkan på prognoserna för sysselsättning och arbetslöshet på kort sikt. Däremot kan antaganden om deltagarantal i nya insatser påverka prognoser

³¹ Den officiella statistiken över arbetslösa och sysselsatta bygger på Arbetskraftsundersökningen (AKU) som genomförs av Statistiska centralbyrån (SCB). Statistiken inom AKU tas fram genom intervjuer med ett urval av befolkningen (SCB, Statistiska meddelanden 2017). Vanligtvis definieras deltagare i subventionerade anställningar (t.ex. Nystartsjobb eller Extratjänster) som sysselsatta enligt AKU. Deltagare i utbildningsprogram (t.ex. Jobb- och utvecklingsgarantin) registreras däremot som arbetslösa, eftersom de söker arbete och kan börja arbeta.

³² I en rapport från IFAU (2012) diskuteras undanträngningseffekten hos Nystartsjobb. I rapporten framkommer att 63 % av nystartsjobben är undanträngning av arbeten som skulle kommit till stånd även utan subventioner.

över sysselsättning och arbetslöshet på längre sikt via bedömningar av jämviktsarbetslöshet och potentiell sysselsättning.³³

De uppgifter om deltagarantal som publiceras i budgetpropositionen är underlag för såväl regeringens egna prognoser som för andra prognosmakares bedömningar. Andra aktörer som gör prognoser över antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, arbetslöshet och sysselsättning är Konjunkturinstitutet, Arbetsförmedlingen och Ekonomistyrningsverket (ESV).

Konjunkturinstitutet anger att de använder regeringens bedömningar av antalet deltagare i nya arbetsmarknadspolitiska insatser som en utgångspunkt för sina prognoser över arbetslösheten och antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Men de justerar nivåerna utifrån en egen bedömning av möjligheterna att uppnå volymer som baseras på tidigare erfarenheter.³⁴ I rapporten *Konjunkturläget, december 2016* som publicerades av Konjunkturinstitutet gjordes bedömningen att de beräknade volymerna i subventionerade anställningar i budgetpropositionen för 2017 skulle bli svåra att nå.³⁵ I sina beräkningar över sysselsättningens utveckling uppskattade Konjunkturinstitutet att endast ungefär hälften så många deltagare i programmen kommer att kunna uppnås jämfört med regeringens bedömningar.

ESV bedömde i *Prognos för statens budget och de offentliga finanserna* från november 2016 att sysselsättningen under 2017 skulle stiga, delvis beroende på att subventionerade anställningsstöd såsom Extratjänster, Traineejobb och Moderna beredskapsjobb skulle öka. ESV bedömde ändå att utgifterna för arbetsmarknadspolitik skulle bli betydligt lägre än vad regeringen bedömt för åren 2016–2020, bland annat beroende på att färre personer skulle komma att delta i Extratjänster, Traineejobb och Moderna beredskapsjobb än vad regeringen bedömt.

ESV tar också fram underlag till *Årsredovisning för staten* som innehåller en uppföljning av utfallet på budgetens inkomstitlar och anslag jämfört med budget, föregående år och utgiftstaket för staten.

Det finns således flera myndigheter som följer upp regeringens volymbedömningar av arbetsmarknadspolitiska insatser i de fall volymbedömningarna offentliggörs i budgetpropositionen. Det kan emellertid vara svårt för dessa myndigheter att göra goda prognoser över utvecklingen av deltagarantalet i nya insatser om regeringens volymbedömningar inte är välgrundade. Det beror på att Konjunkturinstitutet och ESV inte har tillgång till

³³ E-post från Finansdepartementet, 2017-05-12.

³⁴ E-post från Konjunkturinstitutet, 2017-05-05.

³⁵ Konjunkturinstitutet (2016) *Utvecklingen på arbetsmarknaden på lång sikt, fördjupning i Konjunkturläget december 2016*.

lika utförlig information om insatsernas konstruktion och genomförande som regeringen och Arbetsförmedlingen. För att dessa myndigheter ska ha ett tillfredsställande underlag för sina prognoser över bland annat de offentliga finanserna, arbetslösheten och sysselsättningen behöver de ursprungliga volymbedömningarna hålla hög kvalitet.

2.2.4 Risk för att insatserna inte träffar rätt i tiden

De flesta insatser kräver en startsträcka innan de når sin fulla potential. Detta måste på ett realistiskt sätt vägas in i volymprognosen, annars kan insatsen hamna i otakt med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller hamna fel i konjunkturcykeln.

En volymbedömning innehåller både en nivå- och en tidsaspekt. Bedömningen av hur många deltagare som kommer att ta del av en insats under de första åren måste beakta vilken startsträcka en insats har för att nå sin fulla potential. Startsträckan varierar för olika insatser beroende på bland annat hur mycket den skiljer sig åt från tidigare insatser, hur komplex den är till sin utformning och om genomförandet kräver samverkan mellan olika aktörer såsom arbetsgivare och kommuner.

Bedömningen av implementeringstid kan vara särskilt viktigt vid större omställningar av arbetsmarknadspolitiken, exempelvis när en eller flera insatser ska fasas ut och ersättas av den insats som volymbedömningen avser. För att omställningen ska fungera krävs då att den nya insatsen har kapacitet att ta emot deltagare från den eller de insatser som avvecklas. Om uppbyggnaden av den nya insatsens kapacitet inte är samordnad med avvecklingen av den gamla, så finns risk att arbetssökande hamnar mellan stolarna och inte får del av det stöd de behöver.

I februari 2016 påbörjades avvecklingen av *Sysselsättningsplatser*.³⁶ Enligt Arbetsförmedlingen ökade emellertid inte de insatser – främst *Extratjänster* – som skulle ersätta Sysselsättningsplatserna i den takt man hade beräknat. Av de som avslutade en Sysselsättningsplats under våren 2017 hade 22 procent inte någon registrerad aktivitet en månad senare.³⁷ Konsekvensen av en missbedömd implementeringstid blev i detta fall att en femtedel av individerna i den avvecklade insatsen under en tid stod utan aktivitet.

³⁶ Från och med 1 februari 2016 upphörde den tidigare uppdelningen av jobb- och utvecklingsgarantin i tre faser och avvecklingen av sysselsättningsplatserna påbörjades (pressmeddelande från Regeringens webbplats, 2015-12-17: *Individanpassning i jobb- och utvecklingsgarantin samt avveckling av fas 3*).

³⁷ Arbetsförmedlingens återsrapportering 2017 – Förändringar av arbetsmarknadspolitiken.

Att bedöma implementeringstiden är inte bara viktigt vid omställning från en insats till en annan, utan även när nya insatser ska träffa rätt i konjunkturcykeln.³⁸ I det finanspolitiska ramverket anges att arbetsmarknadspolitik kan vara en del av finanspolitisk stabilisering för att motverka stora konjunktursvängningar.³⁹ Vidare anges att aktiva beslut fattas om dessa åtgärder men att det är mer regel än undantag att volymerna i åtgärderna anpassas till rådande konjunkturläge. Om regeringen introducerar en insats för att möta den ökande arbetslösheten under en lågkonjunktur men samtidigt underskattar den tid det tar att implementera insatsen så finns en betydande risk att insatsen inte får avsedd effekt. Insatsen kan komma att nå den önskade volymen först när konjunkturen har vänt och sysselsättningen är på väg uppåt igen.

Som exempel kan nämnas de insatser som lanserades i samband med finanskrisen 2009. Regeringen gjorde stora satsningar på bland annat insatserna *Lyft* och *Praktisk kompetensutveckling*, men båda insatserna fick mycket lågt deltagande i förhållande till förväntningarna. För *Praktisk kompetensutveckling* uppnåddes som mest 14 procent av volymbedömningen under perioden 2009–2011, och inom ramen för de 40 000 platser som beräknades för insatsen *Lyft* deltog i genomsnitt endast knappt 1 600 per månad under 2010 (se bilaga 2). De insatser som skulle motverka en ökande arbetslöshet under lågkonjunkturen kom således inte alls till användning i den utsträckning som det var tänkt.

2.2.5 Risk för omotiverade anvisningar

När regeringen gör en hög volymbedömning för en ny insats påverkar det sannolikt Arbetsförmedlingens benägenhet att anvisa deltagare till denna insats. Det innebär en risk att Arbetsförmedlingen snarare försöker uppnå regeringens högt ställda förväntningar än att välja insatser utifrån individernas behov.

Genom att regeringen aviserar en förväntan om ett visst deltagarantal i en ny insats får Arbetsförmedlingen en signal om vilken ambitionsnivå de bör förhålla sig till då de implementerar insatsen. Höga förväntningar på de framtida volymerna i en ny insats kan leda till att Arbetsförmedlingen anstränger sig extra för att öka deltagarantalet. Givet att insatsen fungerar väl skulle det kunna vara positivt att höga volymbedömningar bidrar till fler deltagare i insatserna.

Arbetsmarknadsdepartementet uppger emellertid att regeringen inte har för avsikt att styra Arbetsförmedlingen mot att uppnå vissa volymer i insatserna. I stället ska

³⁸ Ett av den aktiva arbetsmarknadspolitikens viktigaste syften är att jämna ut effekter av konjunkturcykeln på arbetslöshet, sysselsättning och inkomster. Detta åstadkoms främst genom att fler personer anvisas platser i olika arbetsmarknadspolitiska insatser under en lågkonjunktur än under en högkonjunktur. Se t.ex. Skedinger (2010).

³⁹ Regeringens skrivelse 2010/11:79.

Arbetsförmedlingen, och i slutändan arbetsförmedlarna, styra över vilka insatser som ska användas till arbetssökande.⁴⁰

Vid Riksrevisionens intervjuer med handläggare på Arbetsförmedlingen framförs att högt ställda förväntningar på deltagarantalet från regeringens sida riskerar att leda till en alltför stor volymfokusering hos Arbetsförmedlingen.⁴¹ Om arbetsförmedlare anvisar deltagare till en insats utifrån regeringens volymbedömningar snarare än de enskilda individernas behov så kan det leda till att resurserna för arbetsmarknadspolitiken inte används effektivt.

2.3 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen har granskat 23 nya arbetsmarknadspolitiska insatser som regeringen introducerade under perioden 2006–2015. För 22 av dem är det möjligt att jämföra det faktiska utfallet med den volymbedömning som gjordes när insatsen introducerades. Dessa initiala volymbedömningar uttrycks i termer av deltagare eller kostnader och avser läget ett, två eller tre år efter insatsens införande.

Granskningen visar att regeringen systematiskt har överskattat det framtida deltagarantalet respektive kostnaderna under hela den studerade perioden. Endast för 8 av 48 observationer (knapp 17 procent) ligger det faktiska utfallet för insatsen inom intervallet ± 25 procent av volymbedömningen. För tre fjärdedelar av observationerna når inte utfallet upp till hälften av den förväntade volymen, och 60 procent ligger under 25 procent.

I vissa fall har implementeringstiden uppenbarligen underskattats och då kan insatsen nå önskade volymer på lite sikt. Minst lika vanligt är emellertid att insatsen ligger kvar på en låg nivå tills den avvecklas. Nästan hälften av de insatser som startade under perioden 2006–2015 lades ned inom fyra år.

Det finns flera risker med att överskatta deltagarantalet i nya insatser, bland annat att avsatta resurser inte används. Under perioden 2008–2016 har i genomsnitt 1,2 miljarder kronor (15 procent) av anslaget för arbetsmarknadsinsatser inte kommit till användning. Granskningen visar att överskattade volymbedömningar sannolikt var den huvudsakliga orsaken till de oförbrukade medlen på nära 2,3 miljarder kronor under 2016.

Andra risker med överskattade volymbedömningar är att mindre kostnadseffektiva insatser prioriteras samt att Arbetsförmedlingen anvisar deltagare till insatser i syfte att öka volymerna snarare än att utgå från vad som är bäst ur ett individuellt perspektiv. Vid volymbedömningar finns också en risk att implementeringstiden

⁴⁰ Intervju vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-26 samt 2017-06-16.

⁴¹ Intervju vid Arbetsförmedlingen, 2017-02-13.

underskattas och att insatsen därmed kommer ur fas med andra insatser eller i relation till konjunkturutvecklingen. Systematiska överskattningar av deltagarantalet kan också leda till sämre träffsäkerhet för prognoser av arbetslöshet och sysselsättning.

3 Volymbedömningar av fem arbetsmarknadspolitiska insatser

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens fallstudier av hur regeringen gått till väga för att bedöma deltagarantalet i fem arbetsmarknadspolitiska insatser. Enligt Riksrevisionen bör en välunderbyggd bedömning av deltagarantal vara noggrant dokumenterad och ta hänsyn till relevanta faktorer som påverkar deltagarantalet i en insats. Till de faktorer som bör ingå i bedömningen hör: målgruppens storlek, konkurrens mellan insatser, efterfrågan och motivation hos arbetssökande och arbetsgivare, utbildningsanordnares kapacitet, arbetsmarknadens utveckling samt tid för implementering.

3.1 Praktikantprogram inom statsförvaltningen

Typ av insats: praktik hos statliga myndigheter

Målgrupp: personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Beslutad: ingår i budgetproposition för 2013

Första deltagarna i insatsen: 2013

Utfall/bedömning (deltagare): år 1: 232/2 500=9 %; år 2: 232/2 500=9 %; år 3: 132/2 500=5 %

Praktikantprogrammet inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning omfattade två delar. En del av programmet skulle vara generell och riktas till alla arbetssökande som uppfyllde de regler och villkor som Arbetsförmedlingen hade för att erbjuda personer med funktionsnedsättning en praktikplats. Den andra delen skulle särskilt vända sig till välutbildade personer med funktionsnedsättning, till exempel personer med akademisk examen eller högskoleutbildning. Programmet skulle bedrivas under minst tre år, från och med den 1 januari 2013, och omfattade arbetspraktik hos en statlig myndighet i tre månader med möjlighet till tre månaders förlängning.⁴²

Förslaget om Praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning togs upp år 2010 i regeringens skrift *Arbete för alla – Insatser för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden*.⁴³ I december 2011 gav regeringen

⁴² Regeringsbeslut A2012/4066/A samt Arbetsförmedlingens återslag 2014 – Uppdrag om praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning.

⁴³ Regeringen (2010) *Arbete för alla – Insatser för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden*.

Arbetsförmedlingen ett uppdrag om att lämna ett förslag på hur ett sådant praktikantprogram skulle kunna genomföras.⁴⁴

Dokumentation

Arbetsförmedlingen analyserade förslaget på uppdrag av regeringen.⁴⁵ I uppdraget ingick bland annat att utreda hur programmet skulle läggas upp med avseende på målgrupp och volymer i insatsen. Arbetsförmedlingens förslag till hur programmet skulle utformas avrapporterades i en delrapport i mars och i en slutrapport i april 2012.⁴⁶ Riksrevisionen har använt dessa rapporter för att belysa i vilken mån hänsyn har tagits till relevanta faktorer vid volymbedömningen.

Målgruppens storlek

Arbetsförmedlingen beräknade storleken på den potentiella målgruppen utifrån sitt register över antalet individer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som var öppet arbetslösa eller registrerade som arbetssökande i program med aktivitetsstöd. Gruppen uppgick till knappt 68 000 personer 2011. Av dessa bedömdes 10 000–15 000 personer ha eftergymnasial utbildning.⁴⁷

Efterfrågan och motivation

Genom en enkätundersökning undersökte Arbetsförmedlingen hur de statliga myndigheterna bedömde sin möjlighet att erbjuda praktikplatser. Enligt enkäten kunde myndigheterna erbjuda omkring 800 platser, varav 200 hos Arbetsförmedlingen. Enligt Arbetsförmedlingens bedömning var emellertid den uppgiften för låg och man förordade i stället att man som riktvärde strävade mot 2 500 årsplatser.⁴⁸ Någon bedömning av målgruppens motivation för att delta i insatsen gjordes inte.

⁴⁴ Regeringsbeslut A2011/4341/A *Uppdrag att ta fram förslag till praktikantprogram inom statsförvaltningen.*

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Arbetsförmedlingens återrapportering 2012 – *Uppdrag att ta fram förslag till praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning.* Slutrapport 15 april 2012.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ "Med det begränsade utbudet av platser kan matchningen mellan en individs resurser och arbetsplatsens krav sannolikt försväras. Det torde därför vara nödvändigt med ytterligare någon form av bindande kartläggning av myndigheternas möjligheter att ställa platser till förfogande efter att beslut från regeringen om programmets utformning har fattats. Ett riktvärde att sträva mot kan enligt Arbetsförmedlingens bedömning vara totalt 2 500 årsplatser." (Arbetsförmedlingens återrapportering 2012 – *Uppdrag att ta fram förslag till praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning.* Slutrapport 15 april 2012).

Konkurrens mellan insatser

Arbetsförmedlingen påtalade att det fanns likheter i utformningen mellan Praktikantprogrammet för statsförvaltningen, den avslutade insatsen Lyft och den då pågående insatsen Kulturarvslyftet, i vilka praktikplatser också kunde erbjudas vid statliga myndigheter. I enkätundersökningen uppgav ett antal myndigheter att de redan hade praktikanter samt att det gjorts åtaganden i Kulturarvslyftet.⁴⁹ Den hänsyn som togs till liknande insatser utgick dock inte från ett konkurrensperspektiv, snarare ansåg Arbetsförmedlingen att man kunde lära av införandet av dessa insatser.

Tid för implementering

Arbetsförmedlingen ansåg att de regelverk och systemstöd som utformades i samband med insatsen Lyft innebar goda tekniska förutsättningar för implementering. Erfarenheterna från insatsen Lyft samt resultatet av enkätundersökningen påvisade dock myndigheternas behov av en förberedande fas innan en fullskalig implementering av praktikantprogrammet skulle genomföras. Arbetsförmedlingen föreslog därför att praktikantprogrammet skulle påbörjas i mindre skala under 2012 och att man sedan skulle genomföra en fullskalig implementering ett halvår senare.⁵⁰ Insatsen fick emellertid inga deltagare 2012 utan startade 2013.

Bedömningens träffsäkerhet

I Arbetsförmedlingens slutrapport bedömdes att praktikantprogrammet skulle omfatta i genomsnitt 2 500 platser per år under de nästföljande åren.⁵¹ Totalt under programperioden 2013–2015 deltog endast 536 personer i programmet varav majoriteten gjorde praktik på Arbetsförmedlingen.⁵²

Riksrevisionens bedömning

Volymbedömningen gjordes av Arbetsförmedlingen som underlag för regeringens beslut. De överväganden som ligger till grund för bedömningen är väl dokumenterade i två publicerade rapporter. I analysen tog Arbetsförmedlingen hänsyn till ett antal relevanta faktorer men bedömde slutligen att volymerna kunde bli betydligt större än vad myndigheterna själva bedömde.

Volymbedömningen var således inte särskilt anpassad till arbetsgivarnas vilja att ta emot praktikanter. I sina rapporter framhåller Arbetsförmedlingen likheter med andra insatser som fått lägre deltagarantal än förväntat. Arbetsförmedlingen tog

⁴⁹ Se not 48.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

⁵² Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015.

emellertid inte hänsyn till detta i sin volymbedömning. Även om Praktikantprogrammet för statsförvaltningen inte tog resurser i anspråk från statsbudgeten så krävde implementeringen resurser.⁵³

3.2 Arbetsträning med handledare

Typ av insats: praktik med handledning

Målgrupp: arbetssökande med rätt till etableringsinsatser som behöver mer stöd på en arbetsplats

Beslutad: ingår i budgetproposition för 2013

Första deltagarna i insatsen: 2014

Utfall/bedömning (deltagare): år 1: 0/3 000=0 %; år 2: 657/3 000=22 %; år 3: 1 029/3 000=34 %

Insatsen är en form av praktik där målgruppen är personer som omfattas av etableringsuppdraget och som är i behov av mer handledning än vad de kan få på en vanlig praktikplats.⁵⁴ Insatsen syftar till att möjliggöra för individer att prova på ett tidigare yrke, få orientering om ett nytt yrke eller arbetsprövning inför en anställning.⁵⁵ Insatsen har sitt ursprung i ett förslag som Arbetsförmedlingen lämnade i sitt budgetunderlag för 2013–2015.⁵⁶

Dokumentation

Insatsen diskuterades översiktligt i ett internt PM inom Arbetsmarknadsdepartementet som berörde olika åtgärdsförslag för att uppnå ökat arbetskraftsdeltagande och ökad sysselsättningsgrad för utrikes födda.⁵⁷ Beräkningarna dokumenterades i en beräkningsfil i samband med budgetpropositionen för 2013.⁵⁸ Riksrevisionen har använt skriftliga intervjuvar samt beräkningsfilen för att undersöka om hänsyn tagits till relevanta faktorer.

Målgruppens storlek

Enligt den dokumentation som Riksrevisionen tagit del av gjordes det en enklare undersökning av målgruppens storlek, det vill säga hur många som var inskrivna i etableringsuppdraget och hur utvecklingen av antalet inskrivna skulle utvecklas

⁵³ I Arbetsförmedlingens slutrapport (2012) anges att en nationellt sammanhållande funktion för insatsen bör kosta ca 1 miljon kronor per år.

⁵⁴ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 13.

⁵⁵ Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2013.

⁵⁶ Enligt uppgift från Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-03-23.

⁵⁷ *Partiledarprojekt Tillväxt – Delprojekt integration*, ett internt PM från Arbetsmarknadsdepartementet daterat 2012-05-14.

⁵⁸ Minnesanteckning från granskning av arbetsmaterial på Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-03-23.

under de kommande åren.⁵⁹ Arbetsmarknadsdepartementet bedömde att antalet personer i etableringsuppdraget skulle vara ca 19 000 under 2013 och 22 000 under 2014. Därav bedömdes 15 procent kunna delta i arbetsträning med handledare. Det motsvarade ca 2 850 platser i genomsnitt per månad 2013 och ca 3 300 platser i genomsnitt per månad nästföljande år.⁶⁰ Bedömningen att 15 procent av deltagarna i etableringsuppdraget skulle ta del av insatsen baserades på förslaget i Arbetsförmedlingens budgetunderlag, där 25 procent av deltagarna i etableringsuppdraget bedömdes ha behov av en liknande praktikplats.⁶¹

I det förslag som regeringen gick vidare med sänktes förväntningarna från 25 till 15 procent. Samtidigt ändrades insatsens konstruktion från att pågå i tre månader till upp till sex månader med en något lägre kostnadsersättning än vad Arbetsförmedlingen hade föreslagit i sitt budgetunderlag.⁶²

Efterfrågan och motivation

Enligt den dokumentation som Riksrevisionen tagit del av samt enligt intervjuvaren gjordes ingen analys av arbetsgivares efterfrågan på en liknande insats eller potentiella deltagares motivation att delta.

Konkurrens mellan olika insatser

Enligt Arbetsmarknadsdepartementet sänktes den ersättning till arbetsgivare som fanns i Arbetsförmedlingens förslag. Det gjordes bland annat för att det inte skulle uppstå konkurrens mellan arbetsträning med handledare och andra praktikinsatser.⁶³ Den anpassning som gjordes var därmed av insatsens utformning snarare än av volymbedömningen. Enligt det material som Riksrevisionen tagit del av gjordes ingen bedömning av hur volymerna i andra praktikinsatser skulle påverkas av en ny insats eller hur stor andel av målgruppen som redan tog del av andra praktikinsatser.

Arbetsmarknadens utveckling

För Arbetsträning med handledare är antalet inskrivna arbetssökande i etableringsuppdraget av större betydelse för deltagarantalet i insatsen än hur arbetsmarknaden utvecklas på ett generellt plan. Enligt Arbetsmarknadsdepartementet anpassades volymbedömningen till Migrationsverkets prognos över kommunmottagande av asylsökande.⁶⁴

⁵⁹ Minnesanteckning från granskning av arbetsmaterial på Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-03-23.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Slutgiltigt fastställda beräkningar i samband med budgetpropositionen för 2013 som Riksrevisionen tog del av 2017-03-23 samt intervju vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-28.

⁶² Intervju vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-28.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

Genom antagandet att antalet deltagare i insatsen skulle vara 15 procent av målgruppen så anpassades volymbedömningen till den prognostiserade utvecklingen av inskrivna arbetssökande inom etableringsuppdraget.

Tid för implementering

Enligt Arbetsmarknadsdepartementet fanns det ett uppdämt behov av insatsen när volymbedömningen gjordes. Därför ansåg man inte att det behövdes tas någon hänsyn till implementeringstiden när man bedömde deltagarantalet. Ett ytterligare skäl för detta var att insatsen inte krävde systemimplementering eftersom it-stöd för anvisning till praktik redan fanns på Arbetsförmedlingen.⁶⁵

Bedömningens träffsäkerhet

Under 2013, 2014 och 2015 var 0, 650 respektive 1 000 personer inskrivna i insatsen i genomsnitt per månad. Som mest nådde insatsen således en tredjedel av det tänkta genomsnittliga antalet deltagare (3 000 i genomsnitt).⁶⁶ Trots att målgruppen har ökat kraftigt sedan bedömningen gjordes, vilket medför att antalet potentiella deltagare har ökat kraftigt, blev deltagarantalet lägre än den ursprungliga bedömningen.

Riksrevisionens bedömning

Det finns relativt lite dokumentation om hur förberedelserna gick till och vilka överväganden som gjordes när volymerna uppskattades. Av tillgängligt underlag och intervjusvar framgick att regeringen anpassade volymerna till prognoser över antalet deltagare i etableringsuppdraget. Däremot togs ingen hänsyn till implementeringstid eftersom det inte ansågs nödvändigt. Vidare framgick att det inte gjordes någon undersökning av motivation eller efterfrågan. Vid utformningen av insatsen tog regeringen hänsyn till att det kunde uppstå konkurrens med andra insatser och anpassade ersättningsmodellen så att insatsen inte skulle tränga ut andra insatser.

⁶⁵ Intervju vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-28.

⁶⁶ Kvarstående deltagare utifrån sökandekategori framtaget av Arbetsförmedlingen 2017.

3.3 Yrkesintroduktionsanställning

Typ av insats: subventionerad anställning med utbildning och handledning

Målgrupp: ursprungligen till ungdomar under 25 år men inkluderar från och med juni 2016 även nyanlända och långtidsarbetslösa som är 25 år eller äldre.⁶⁷

Beslutad: ingår i budgetproposition för 2014

Första deltagarna i insatsen: 2014

Utfall/bedömning (deltagare): år 1: 267/2 000=13 %; år 2: 996/4 000=25 %; år 3: 821/7000=12%.

Stöd till yrkesintroduktionsanställningar innebär att arbetsgivare anställer unga, nyanlända eller långtidsarbetslösa personer på ett så kallat yrkesintroduktionsavtal, vilket är ett kollektivavtal som innebär att arbete kombineras med handledning och utbildning. I budgetpropositionen för 2014 aviserade regeringen att man avsåg att införa stöd till anställningar på sådana avtal som man såg som en ny väg in på arbetsmarknaden för unga. Stödet togs fram i samarbete med arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer i trepartssamtal.⁶⁸

Dokumentation

Arbetsmarknadsdepartementet förberedde förslaget genom att utreda vilket stöd som behövdes och vad staten respektive parterna kunde bidra med för att stärka lärandet på arbetsplatserna. Enligt artikel 107.1 i Europafördraget (EUF) är statligt stöd i princip oförenligt med den gemensamma marknaden. För att sådana stöd inte ska vara förbjudna måste regeringen meddela stödet till EU-kommissionen. Regeringen meddelade därför stödet till yrkesintroduktionsavtalen till EU-kommissionen i ett memorandum i maj 2013.⁶⁹ EU-kommissionen bedömde att stöd till yrkesintroduktionsanställningar utgjorde statligt stöd enligt 107.1 i FEUF, eftersom stödet endast riktade sig till sådana arbetsgivare som omfattades av kollektivavtal om yrkesintroduktion.⁷⁰

Vidare skrevs rapporten *Vissa lagförslag med anledning av trepartssamtalen* (Ds 2013:20) som berör stöd till yrkesintroduktionsavtal men där förväntade volymer i yrkesintroduktionsanställning inte närmare berördes. Riksrevisionen har tagit del av de slutgiltigt fastställda beräkningarna som var underlag till budgetpropositionen för 2014.⁷¹ Riksrevisionen har använt materialet ovan samt intervjusvar för att undersöka om regeringen beaktat relevanta faktorer vid sin volymbedömning.

⁶⁷ Prop. 2016/17:1, bet. 2016/17:AU2, rskr. 2016/17:128, utgiftsområde 14.

⁶⁸ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 14.

⁶⁹ Arbetsmarknadsdepartementet (2013) Support for vocational introduction employments, Memorandum. 28 maj 2013.

⁷⁰ E-post från Arbetsmarknadsdepartementet, 2018-03-27.

⁷¹ Minnesanteckning från granskning av arbetsmaterial på Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-03-23.

Målgruppens storlek

I den dokumentation om insatsen som Riksrevisionen tagit del av beskrivs volymberäkningarna kortfattat i det notifieringsunderlag som lämnades till EU-kommissionen. I underlaget beskrevs antaganden om volymer på följande sätt: "En kohort i Sverige är cirka 100 000 personer. En volym på 30 000 personer motsvarar ungefär 0,6 procent av den totala sysselsättningen i Sverige 2012. En volym på 30 000 är också ungefär lika med antalet studenter som är inskrivna i yrkesutbildning inom gymnasiet."⁷² I underlaget framkommer därmed inte hur de förväntade volymerna har räknats fram, utan i stället består redogörelsen av en jämförelse mellan de tänkta volymerna och andra enheter som man bedömde som jämförbara. När stödet till yrkesintroduktionsanställningarna introducerades uppgav regeringen att systemet på kort sikt (tre år) skulle kunna omfatta 7 000 personer. Bedömningen gjordes att på lång sikt (minst sex år) skulle systemet kunna omfatta upp emot 30 000 anställda.⁷³

Efterfrågan och motivation

Regeringskansliet uppger att man gjorde en bedömning av arbetsgivares och arbetstagares intresse för insatsen inom ramen för trepartssamtalen. Parterna framhöll att många arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer aktivt arbetade för att nå ungdomar inom olika områden, och man bedömde att ett stöd till yrkesintroduktionsanställningar kunde vara av stort intresse.⁷⁴ Av underlagsmaterialet framkommer dock inte om eller hur parternas bedömningar påverkade volymbedömningen.

Konkurrens mellan insatser

Yrkesintroduktionsavtalen bedömdes vara en väg in på arbetsmarknaden för en målgrupp som inte kvalificerade sig för något annat stöd. Bedömningen var således att det inte fanns någon risk att insatsen skulle tränga undan andra arbetsmarknadspolitiska insatser. Regeringskansliet uppgav dock att om omfattningen hade blivit större så skulle man potentiellt ha kunnat se en minskning av antalet nystartsjobb.⁷⁵

Utbildningsanordnarnas kapacitet

Vid volymbedömningen togs inte någon direkt hänsyn till utbildningsanordnarnas kapacitet. Men eftersom utbildningen skulle bedrivas genom arbetsgivarnas

⁷² Riksrevisionens översättning.

⁷³ Arbetsmarknadsdepartementet (2013) Support for vocational introduction employments, Memorandum. 28 maj 2013.

⁷⁴ Intervju vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-28.

⁷⁵ Ibid.

försorg förväntades utbildningskapaciteten främst hänga samman med arbetsgivarnas efterfrågan på insatsen.⁷⁶

Arbetsmarknadens utveckling

I notifieringen till EU-kommissionen ingår en beskrivning av ungdomsarbetslösheten. Bland annat framgår att ungdomsarbetslösheten hade ökat sedan 2000-talet, samt att det fanns en grupp unga som hade avslutat ett yrkesinriktat gymnasieprogram men ändå hade svårt att få arbete. Av det material som Riksrevisionen tagit del av framgår dock inte om eller hur regeringen tog hänsyn till prognoser över arbetsmarknadens utveckling när man bedömde det framtida deltagarantalet för insatsen.

Implementering

Av underlaget till EU-kommissionen framgår att prognosen över antalet deltagare på kort sikt kunde slå fel eftersom de var ett nytt inslag på den svenska arbetsmarknaden. Kunskapen om hur avtalen skulle komma att användas i praktiken var därmed låg. På lång sikt bedömdes emellertid prognosen vara rimlig. I underlaget angavs även att det erfarenhetsmässigt alltid tar längre tid än förväntat att lansera arbetsmarknadsreformer.⁷⁷

I de volymbedömningar som var underlag till budgetpropositionen för 2014 beräknades deltagarantalet stegvis öka från 2 000 till 7 000 deltagare under perioden 2014–2016.

Bedömningens träffsäkerhet

Enligt underlaget till budgetpropositionen för 2014 bedömde regeringen att det under perioden 2014–2016 skulle vara 2 000, 4 000 respektive 7 000 deltagare per år i insatsen. Det faktiska utfallet blev ca 270, 1 000 och 800 deltagare i genomsnitt för respektive år.⁷⁸

Riksrevisionens bedömning

Underlaget ger inte någon tydlig bild av hur de förväntade volymerna togs fram eller vilka antaganden de bygger på. Flera relevanta faktorer för volymbedömningen diskuteras men det är oklart om och i så fall hur volymbedömningen har justerats utifrån den redovisade analysen. Stora resurser satsades på implementering, utveckling och uppföljning. De särskilda anslagen för detta uppgick till över 50 miljoner kronor (se avsnitt 2.2.2).

⁷⁶ Intervju vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-28.

⁷⁷ Arbetsmarknadsdepartementet (2013) Support for vocational introduction employments, Memorandum. 28 maj 2013.

⁷⁸ Kvarstående deltagare utifrån sökandekategori framtaget av Arbetsförmedlingen 2017.

3.4 Utbildningskontrakt

Typ av insats: utbildning

Målgrupp: arbetslösa ungdomar 20–24 år

Beslutad: ingår i vårändringsbudget för 2015⁷⁹

Första deltagarna i insatsen: augusti 2015

Utfall/Bedömning: underlaget medger inte någon sådan bedömning

Utbildningskontrakt är en överenskommelse mellan en arbetssökande, Arbetsförmedlingen och den arbetssökandes hemkommun om att läsa in gymnasiet på Komvux eller folkhögskola. Studierna kan kombineras med arbete, praktik eller andra arbetsmarknadspolitiska program på deltid.⁸⁰

Socialdemokraternas vallöfte från valrörelsen 2014 om en 90-dagarsgaranti för alla unga arbetslösa var utgångspunkten för Regeringskansliets beredning av insatsen.⁸¹ Kontrakten lanserades i samband med vårändringsbudgeten för 2015 och började användas i augusti 2015.

Dokumentation

Volymerna i Utbildningskontrakt diskuteras översiktligt i en promemoria från Arbetsförmedlingen med rubriken *90-dagarsgarantin – innehåll och plan för succesivt införande*. Volymerna anges även i en beräkningsfil från Arbetsmarknadsdepartementet som togs fram inför vårändringsbudgeten för 2015.⁸² Därutöver diskuteras även volymerna i ett internt arbetsmaterial på Arbetsmarknadsdepartementet bestående av två promemorior och ett e-postmeddelande mellan handläggare med de slutliga volymerna för utbildningskontrakt. Riksrevisionens genomgång baseras i huvudsak på en intervju med tjänstemän vid – samt skriftliga frågor och svar till – Arbetsmarknadsdepartementet. Detta material har kompletterats med en granskning av arbetsmaterial på Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen enligt ovan.

Målgruppens storlek och arbetsmarknadens utveckling

Socialdemokraternas vallöfte utgjorde utgångspunkten för Regeringskansliets arbete med utbildningskontrakten.⁸³ I Socialdemokraternas valmanifest

⁷⁹ Förslaget presenterade ursprungligen i budgetpropositionen för 2015 som inte beslutades i riksdagen. I förslaget beräknades volymerna för anställningsstöd, extratjänster och traineejobb vara 27 000 för 2015, 52 000 för 2016 och 53 000 för 2017.

⁸⁰ Arbetsförmedlingens faktablad Utbildningskontrakt. Arbetssökande nr 2015–08.

⁸¹ PM från Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-02-16.

⁸² Minnesanteckning från granskning av arbetsmaterial på Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-03-23.

⁸³ PM från Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-02-16.

öronmärktes 13 000 nya platser i vuxenutbildning till arbetslösa under 25 år, dvs. Utbildningskontrakt.⁸⁴ Bedömningen gjordes utifrån målgruppen ”unga som varit arbetslösa i mer än tre månader” som vid tillfället bestod av 50 000 personer.⁸⁵

Efter regeringsskiftet 2014 analyserade Arbetsmarknadsdepartementet och Finansdepartementet faktorer som bedömdes påverka hur många ungdomar som skulle kunna ingå i insatsen. Bedömningen anpassades till bland annat den antagna subventionsgraden och den arbetslöshetsprognos som budgeten byggde på. Eftersom arbetslösheten beräknades sjunka under kommande år – och målgruppen därmed minska – justerades volymerna från 13 000 i valmanifestet till ca 7 000.⁸⁶ I vårandringsbudgeten för 2015 justerades volymerna ned ytterligare till ca 1 750 utbildningsplatser under 2015 och därefter till 3 675 utbildningsplatser årligen.⁸⁷

I det arbetsmaterial som Riksrevisionen tagit del av görs relativt ingående beräkningar av deltagarantalet baserat på bland annat på hur många unga som varit arbetslösa i mer än 90 dagar samt vilken utbildningsnivå de har. Även i Arbetsförmedlingens underlag fanns en analys av målgruppens storlek med en indelning av ungdomar i följande kategorier: unga nära arbetsmarknaden, unga med visst behov av stöd samt unga med omfattande behov av stöd.⁸⁸

Som underlag för bedömningen av målgruppens storlek användes statistik över antalet ungdomar inskrivna som arbetslösa vid Arbetsförmedlingen samt Arbetsmarknadsdepartementets prognos över Jobbgarantin för ungdomar/Jobb- och utvecklingsgarantin som i sin tur bygger på en på prognos över arbetslösheten. Vidare användes SCB:s statistik över antalet ungdomar som varken arbetar eller studerar som underlag för bedömningen.⁸⁹ Därmed ingick en bedömning av de kommande årens arbetslöshet i framtagandet av målgruppens storlek under åren närmast efter start.

Efterfrågan och motivation

För att utreda om det skulle finnas någon efterfrågan på insatsen hos målgruppen analyserades enligt Arbetsmarknadsdepartementet ekonomiska incitament och andra motivationshöjande åtgärder vid utformningen av Utbildningskontrakt. Det

⁸⁴ Utöver Utbildningskontrakt avsåg man avsätta resurser för att inrätta 32 000 Traineejobb och det bedömdes att 5 000 platser skulle tillkomma i jobb eller praktik som följd av sociala krav i offentliga upphandlingar. Sammantaget uppgick deltagarantalet i valmanifestet till 50 000 personer. Källa: Socialdemokraternas vallöfte om 90-dagarsgaranti för ungdomar (2014-08-26).

⁸⁵ PM från Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-02-16.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Prop. 2014/15:99.

⁸⁸ Minnesanteckning från granskning av arbetsmaterial på Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-03-23.

⁸⁹ PM från Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-28.

handlade bland annat om att utöka studiemedlen och anpassa kvalifikationsreglerna för det högre studiebidraget, om att förstärka möjligheten att kombinera studier med subventionerat arbete eller praktik och om att förlänga satsningen på studiemotiverande kurser vid folkhögskola. Enligt Arbetsmarknadsdepartementet gjordes därmed bedömningen att det i och med detta skulle finnas incitament för ungdomar att delta i Utbildningskontrakt, bland annat eftersom ersättningen var högre än ersättningen i Jobbgarantin för ungdomar/Jobb- och utvecklingsgarantin.⁹⁰

I det arbetsmaterial som Riksrevisionen tagit del av diskuteras relativt ingående vilka svårigheter som finns med att motivera ungdomar till studier och därmed nå förväntade volymer i Utbildningskontrakt. Arbetsmarknadsdepartementet gjorde dock den slutgiltiga bedömningen att de förändringar som gjordes genom reformen skapade incitament för ungdomar att ingå utbildningskontrakt och förbättrade förutsättningarna för att få fler att studera.⁹¹

Konkurrens mellan insatser

Enligt Arbetsmarknadsdepartementet justerades prognosen för Jobbgarantin för ungdomar ned till följd av att fler antogs delta i en reguljär utbildning inom ramen för Utbildningskontrakt.

Utbildningsanordnarnas kapacitet samt tid för implementering

För att säkerställa att det fanns kapacitet hos utbildningsanordnarna tillskötts medel till kommunerna för utbildningsplatserna.⁹² Antalet helårsplatser bestämdes till knappt hälften av utbildningsplatserna för kommande år för att ta hänsyn till Arbetsförmedlingens tid för implementering.

Volymeräkningarna baserades på antagandet att antagning till utbildningarna kunde ske kontinuerligt under året. I efterhand framkom emellertid att många små kommuner inte hade möjlighet till detta utan begränsade sitt intag till augusti och januari. Enligt Arbetsmarknadsdepartementet kan svårigheten att ordna flexibla kursstarter vara en orsak till ett lägre deltagarantal än förväntat.⁹³

Bedömningens träffsäkerhet

Under granskningen har det framkommit att det är mycket svårt att följa upp deltagarantalet i Utbildningskontrakt. Det beror bland annat på att deltagarna kan ta del av insatsen både som hel- och deltidsaktivitet. Deltagare i

⁹⁰ PM från Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-28.

⁹¹ Intervju vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-26, samt e-post, 2017-09-01.

⁹² Intervju vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-26.

⁹³ Ibid.

Folkhögskolesatsningen kan också ta del av ett utbildningskontrakt under vissa premisser.⁹⁴ Enligt Arbetsförmedlingen beror svårigheten att följa upp Utbildningskontrakt på att kommunerna i omkring hälften av ärendena inte rapporterar in till Arbetsförmedlingen i vilken omfattning den arbets sökande studerar.⁹⁵ Dessa faktorer gör sammantaget att Riksrevisionen avstår från att jämföra volymbedömningarna med utfallet. Enligt regeringen har emellertid deltagarantalet i Utbildningskontrakt blivit lägre än förväntat. I *Årsredovisning för staten 2015* anges att utfallet för Utbildningskontrakt blev lägre än beräknat på grund av att endast ett fåtal kommuner hade kommit i gång med satsningen. Med anledning av att utbildningskontrakten blivit färre än väntat reviderades anslaget ned för utgiftsområde 16, utbildning, med 136 miljoner kronor de kommande tre åren.⁹⁶

Riksrevisionens bedömning

Relativt omfattande analyser av målgruppens storlek och egenskaper gjordes, bland annat avseende utbildningsbakgrund. Även tillgången på utbildningsplatser analyserades, men möjligheterna till flexibla kursstarter samt kommunernas utbyggnadstakt visade sig svårbedömda. Svårigheter att förmå ungdomar att studera lyftes fram som ett hinder för att nå den önskade volymen, och samtidigt sattes åtgärder in för att öka ungdomarnas motivation att studera.

Utifrån befintlig dokumentation är det svårt att avgöra om och hur de analyser som gjordes påverkade volymbedömningen. Volymbedömningen hade sitt ursprung i ett vallöfte. Samtidigt gjordes det analyser som visade att det var rimligt att justera ned volymbedömningen i förhållande till den ursprungliga ambitionen. Flera av de analyser som gjordes i samband med volymbedömningen syftade till att ta fram åtgärder för att öka deltagarantalet (t.ex. utökade studiemedel) snarare än att bedöma det sannolika, framtida deltagarantalet.

3.5 Traineejobb

Typ av insats: subventionerad anställning och utbildning

Målgrupp: arbetslösa ungdomar 20–24 år. I juni 2016 vidgades målgruppen till att också omfatta långtidsarbetslösa personer som är 25 år eller äldre samt nyanlända invandrare som är 20 år eller äldre.

Beslutad: ingår i vårändringsbudget för 2015.

Första deltagarna i insatsen: augusti 2015

Utfall/Bedömning (deltagare): år 1: 44/600=7%; år 2: 165/7710=2%.

⁹⁴ Intervju vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-26.

⁹⁵ E-post från Arbetsförmedlingen, 2017-08-30.

⁹⁶ Prop. 2016/17:1.

Traineejobb infördes i augusti 2015 och är liksom Utbildningskontrakt en del av 90-dagarsgarantin för ungdomar.⁹⁷ Det finns två sorters Traineejobb – dels inom välfärdssektorn, dels inom bristyrken. Båda formerna består av en subventionerad anställning på halvtid kombinerat med en yrkesutbildning på minst 25 procent.⁹⁸

Traineejobb infördes i augusti 2015. Då var målgruppen arbetslösa ungdomar 20–24 år med gymnasieexamen eller liknande och som hade varit arbetslösa på heltid under minst sex (välfärdssektorn) respektive tre månader (bristyrken).⁹⁹ I juni 2016 utvidgade regeringen målgruppen¹⁰⁰ och i september 2017 aviserade regeringen att Traineejobb skulle läggas ned och ersättas med Introduktionsjobb.¹⁰¹

De förberedelser som gjordes inför Traineejobb följer i stora drag förfarandet för Utbildningskontrakten. Likt Utbildningskontrakten utgjorde Socialdemokraternas vallöfte om en 90-dagarsgaranti för alla unga inför riksdagsvalet 2014 utgångspunkten i Regeringskansliets arbete inför förslaget.¹⁰²

Dokumentation

Förberedelserna för Traineejobb beskrivs i en promemoria från Arbetsmarknadsdepartementet (*Traineejobb som en del av generationsväxlingspaket*) samt en beräkningsfil där kostnaderna för Traineejobb togs fram inför vårändringsbudgeten 2015.¹⁰³ Även Arbetsförmedlingen tog fram ett underlag inför införandet av Traineejobb (*90-dagarsgarantin – innehåll och plan för succesivt införande*). Avsnittet nedan baseras i huvudsak på en intervju med representanter för Arbetsmarknadsdepartementet samt skriftliga svar på Riksrevisionens frågor. Detta har kompletterats med en granskning av arbetsmaterial på Arbetsmarknadsdepartementet.

Målgruppens storlek och arbetsmarknadens utveckling

Enligt Arbetsmarknadsdepartementet utgjorde Socialdemokraternas vallöfte om att inrätta 32 000 traineejobb utgångspunkten för Regeringskansliets arbete med

⁹⁷ Förordning (2015:503) om särskilt anställningsstöd samt prop. 2014/15:100, bet. 2014/15:KU17, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254

⁹⁸ 15, 17, 22 och 24 §§ förordning (2015:503) om särskilt anställningsstöd.

⁹⁹ Förordning (2015:503) om särskilt anställningsstöd.

¹⁰⁰ Förordning (2016:367) om ändring i förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd.

¹⁰¹ Pressmeddelande från regeringens webbplats 2017-09-05: Satsningar på jobb och etablering – alla som kan jobba ska jobba.

¹⁰² Promemoria från Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-02-16: Regeringens förberedelser av utbildningskontrakt och traineejobb samt prop. 2014/15:99.

¹⁰³ Minnesanteckning från granskning av arbetsmaterial på Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-03-23.

Traineejobb. I Regeringskansliets interna analysarbete anpassades volymantagandena framför allt till den arbetslöshetsprognos som låg till grund för vårandringsbudgeten. Eftersom arbetslösheten beräknades sjunka under kommande år och målgruppen unga arbetslösa därmed minska, justerades volymerna ned för Traineejobb.¹⁰⁴

I det arbetsmaterial som Riksrevisionen tagit del av redogörs relativt ingående för beräkningar av målgruppen för Traineejobb, baserat bland annat på hur många unga som varit arbetslösa i mer än 90 dagar samt deras utbildningsnivå. Även i Arbetsförmedlingens underlag finns en analys av målgruppens storlek med en indelning av ungdomar i följande kategorier: unga nära arbetsmarknaden, unga med visst behov av stöd och unga med omfattande behov av stöd.¹⁰⁵

Som underlag för bedömningen användes statistik över antalet ungdomar inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen samt Arbetsmarknadsdepartementets prognos över Jobbgarantin för ungdomar/Jobb- och utvecklingsgarantin som i sin tur baseras på en prognos över arbetslösheten. Vidare användes SCB:s statistik över antalet ungdomar som varken arbetar eller studerar som underlag för bedömningen.¹⁰⁶ Därmed ingick en bedömning av de kommande årens arbetslöshet i framtagandet av målgruppens storlek under åren efter uppstart.

Efterfrågan hos arbetsgivare och motivation hos potentiella deltagare

Vad gäller hänsyn till efterfrågan hos mottagande arbetsgivare vid volymbedömningen angav Arbetsmarknadsdepartementet att behovet av arbetskraft inom välfärden, till exempel vård och omsorg, antogs vara stort på grund av kommande generationsväxling. Vidare användes Arbetsförmedlingens bristyrkesindex som en indikation på arbetsgivarnas efterfrågan i konstruktionen av bristyrkes-traineejobb.

I Arbetsmarknadsdepartementets arbetsmaterial nämndes att Arbetsförmedlingen bedömde att rekryteringsbehovet skulle vara stort inom framför allt mansdominerade yrken som kräver gymnasieexamen under de närmaste åren. Detta bedömdes vara en indikation på behovet av bristyrkes-traineejobb.

Arbetsmarknadsdepartementet menade att hänsyn till potentiell efterfrågan/motivation hos deltagare vid beräkningen av förväntat deltagarantal togs genom att vid utformningen av insatsen beakta ekonomiska incitament för individen (ersättning i Jobbgarantin för ungdomar/Jobb- och utvecklingsgarantin

¹⁰⁴ Intervju vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-28.

¹⁰⁵ Minnesanteckning från granskning av arbetsmaterial på Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-03-23.

¹⁰⁶ PM från Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-28.

jämfört med lön för en halvtidstjänst plus studiemedel). Genom att insatsen utformades så att individen gavs ekonomiska incitament att delta menade Arbetsmarknadsdepartementet att regeringens ambitioner för volymerna i insatsen skulle kunna nås.¹⁰⁷

De antaganden som gjordes diskuterades med kommuner (inom de så kallade kommundialogerna) och arbetsgruppsmöten med SKL. Av det material Riksrevisionen tagit del av framkommer dock inte hur bedömningarna av efterfrågan och motivation påverkade volymbedömningen.

Konkurrens mellan olika insatser

Prognosen för antalet deltagare i Yrkesintroduktionsanställning justerades ned eftersom Traineejobben omfattade delvis samma målgrupp (arbetslösa unga) men stödet till arbetsgivaren var generösare i Traineejobben. Därmed bedömdes Traineejobben vara mer attraktiva och ha en viss undanträngningseffekt på Yrkesintroduktionsanställning.

Implementering och utbildningsanordnarnas kapacitet

Enligt Arbetsmarknadsdepartementet sattes volymen i Traineejobb för 2015 relativt lågt (ca 600 personer i genomsnitt per månad) för att ta hänsyn till implementeringen av stödet hos Arbetsförmedlingen. Redan 2016 bedömdes emellertid fler än 7 000 individer ta del av insatsen, vilket indikerar att implementeringen bedömdes gå fort.

För att säkerställa att målgruppen fick del av utbildningsplatser avsattes särskilda medel. Därutöver utfärdades en särskild förordning för utbildning inom ramen för traineejobb, förordning (2015:504) om statsbidrag för utbildning som kombineras med traineejobb eller annat arbete.¹⁰⁸ Under 2016 var budgeten för statsbidraget 169 miljoner kronor, varav 159 sökande sammanlagt beviljades 136 miljoner kronor. Av de beviljade medlen utnyttjades endast 9 miljoner kronor, resten förbrukades inte vilket föranledde återkrav av Skolverket. Enligt mottagande huvudmän var orsaken till att resurserna inte förbrukades att det hade varit svårt för Arbetsförmedlingen att hitta personer som motsvarade kraven för Traineejobb. Huvudmännen framförde även att det var oklart hur samverkan mellan skolhuvudmannen och Arbetsförmedlingen skulle ske.¹⁰⁹

¹⁰⁷ PM från Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-04-28.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Skolverkets årsredovisning 2016.

Bedömningens träffsäkerhet

I vårändringsbudgeten för 2015 avsattes resurser för att i genomsnitt 600 personer per månad skulle ta del av traineejobb under 2015.¹¹⁰ Motsvarande för 2016 beräknades bli 7 100.¹¹¹

De första deltagarna påbörjade insatsen i november 2015. I slutet av året hade ca 40 personer ett traineejobb, varav 10 hade inriktning mot bristyrke och drygt 30 mot välfärd. Under 2016 omfattade bristyrkesinriktningen som mest 25 deltagare och välfärdsinriktningen nådde i slutet av året 250 deltagare.¹¹² Deltagarantalet har således blivit omkring en tjugondel av vad som förväntades. I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1) aviserade regeringen att insatsen skulle avvecklas.

Riksrevisionens bedömning

Volymbedömningen hade sitt ursprung i ett vallöfte. Vad gäller arbetsgivarnas efterfrågan och målgruppens motivation gjordes vissa antaganden utan att dessa närmare undersöktes. Eftersom det rådde brist på arbetskraft inom vissa områden antogs arbetsgivarnas behov vara stort. Vidare antogs målgruppen vara intresserad eftersom insatsen hade gynnsammare ekonomiska villkor än andra insatser för ungdomar. Dessa antaganden visade sig emellertid inte realiseras och deltagarantalet i insatsen blev mycket lågt.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

Volymbedömningarna har gjorts på olika sätt för olika insatser.

Volymbedömningen för Praktikantprogrammet gjordes av Arbetsförmedlingen medan övriga volymbedömningar gjordes av Regeringskansliet. För samtliga insatser finns en, mer eller mindre utvecklad, bedömning av målgruppens storlek medan det skiftar om hänsyn tagits till övriga faktorer.

Brist på dokumentation

För Praktikantprogrammet och Yrkesintroduktionsanställning finns offentligt material som i viss mån beskriver hur volymbedömningarna har tagits fram. För övriga insatser finns endast internt arbetsmaterial (som tillsammans med intervjuer har använts för att få en bild av hur volymbedömningarna gjorts). En bättre dokumentation av hur volymbedömningen gått till och vilka överväganden som de grundas på, skulle förbättra möjligheterna att lära av tidigare erfarenheter samt säkerställa att bakgrunden till besluten går att spåra.

¹¹⁰ Pressmeddelande från regeringens webbplats: Regeringen presenterar traineejobb och utbildningskontrakt för unga, se bildspel: 90-dagarsgarantin – en bra start på arbetslivet.

¹¹¹ Prop. 2015/16:1.

¹¹² Kvarstående deltagare utifrån sökandekategori framtaget av Arbetsförmedlingen, 2017-03-10.

Målgruppens storlek analyserades men hänsyn togs inte till konkurrerande insatser

För samtliga insatser finns en mer eller mindre omfattande analys av målgruppens storlek. Däremot redovisas ingen analys av hur volymerna i de nya insatserna påverkas av de 30-tal insatser som redan finns att tillgå på Arbetsförmedlingen. Då anpassningar av volymerna har gjorts har det handlat om att minska det förväntade deltagarantalet i *befintliga* insatser (t.ex. i fallet med Traineejobb och Yrkesintroduktionsanställning) i stället för att sänka förväntningarna på deltagarantalet i de nya insatserna.

Arbetsgivares intresse för insatsen utreddes grundligt i en insats

För de insatser som bygger på samverkan med arbetsgivare, till exempel praktik och subventionerade anställningar, är arbetsgivarens vilja och möjlighet att anställa eller ta emot arbetssökande en förutsättning för att insatserna ska kunna bedrivas. För insatsen Praktikantprogram inom statsförvaltningen gjordes också en grundlig analys av myndigheternas intresse av att ta emot praktikanter. I det fallet bedömde Arbetsförmedlingen dock att antalet praktikplatser skulle kunna bli tre gånger högre än det platsantal som myndigheterna angivit i undersökningen.

I övriga insatser baserades antaganden om arbetsgivarnas intresse på parternas uppgifter (Yrkesintroduktionsanställning), på Arbetsförmedlingens statistik över efterfrågan på arbetskraft inom olika sektorer (Traineejobb) och på dialoger och möten med kommuner och SKL (Utbildningskontrakt och Traineejobb).

Arbetssökandes motivation ses som en viktig faktor men den undersöks inte

I det arbetsmaterial som Riksrevisionen tagit del av påpekas i flera fall att det kan vara en utmaning att motivera arbetssökande att ta del av en insats. Däremot redovisas ingen djupare analys av hur stort intresset är eller hur det mer konkret kan tänkas påverka deltagandet.

Utbildningsanordnarnas kapacitet har varit svår att bedöma

Regeringen har tillskjutit medel till utbildningsplatser för Traineejobb och Utbildningskontrakt samt utvecklingsmedel för Yrkesintroduktionsanställning. Möjligheterna att erbjuda utbildningsplatser för kommuner och arbetsgivare stämde av med kommuner och SKL. Utöver detta gjordes ingen djupare undersökning av kommunernas möjligheter att erbjuda utbildningsplatser. Arbetsmarknadsdepartementet angav också att man missbedömde svårigheten att ha löpande intag till kurser för Utbildningskontrakten. Stora delar av utvecklingsmedlen för Traineejobb återkrävdes av huvudmännen eftersom deltagarantalet blev betydligt lägre än förväntat.

I viss mån analyseras betydelsen av arbetsmarknadens utveckling

I tre av fallen (Arbetsträning med handledare, Traineejobb och Utbildningskontrakt) har volymbedömningen justerats utifrån prognoser av hur många i målgruppen som kommer att vara arbetssökande under de närmsta åren. I flera fall har också arbetsmarknadens utveckling och behovet av att anställa arbetssökande med subventioner lyfts fram, till exempel för Traineejobb och Yrkesintroduktionsanställning. De redovisade analyserna berör dock inte hur en förbättrad eller försämrad konjunktur skulle påverka de framtida volymerna. I efterhand anges dock en förändrad arbetsmarknad ofta som skäl för att insatser inte fick de tänkta volymerna.¹¹³

Hänsyn togs till tid för implementering men tiden underskattades

I fyra av insatserna har man tagit med tid för implementering i beräkningen genom att volymerna har bedömts öka stegvis. Utmaningarna med implementering diskuteras i dokumentationen för flera av de insatser som ingår i granskningen, vilket tyder på att det är väl känt hos Regeringskansliet att det tar tid att implementera en ny insats och att implementeringstiden ofta underskattas.

¹¹³ Regeringen menade i prop. 2016/17:1 att nedjusteringen av volymerna i Traineejobb och Extratjänster delvis berodde på en förbättrad konjunktur. Konjunkturinstitutet (2016) menade på motsatt sätt att en orsak till att Yrkesintroduktionsanställningarna haft få deltagare var att resursutnyttjandet i ekonomin var svagt då anställningsformen lanserades.

4 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens volymbedömningar av nya arbetsmarknadspolitiska insatser under perioden 2006–2015. Syftet med granskningen har varit att undersöka om regeringens volymbedömningar har varit träffsäkra och väl underbyggda. I detta kapitel redovisar Riksrevisionen sina slutsatser och rekommendationer till regeringen.

4.1 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns ett betydande förbättringsutrymme i regeringens volymbedömningar för nya arbetsmarknadspolitiska insatser. Det förväntade deltagarantalet har systematiskt överskattats under hela den undersökta perioden, vilket antingen beror på att förväntningarna har varit för höga eller att utfallet har blivit lägre än vad som var rimligt att förvänta sig. Det kan också handla om en kombination av dessa tendenser, det vill säga både för höga förväntningar och ett oväntat lågt utfall.

Ett oväntat lågt utfall kan bero på brister i dels insatsens utformning, dels Arbetsförmedlingens implementering. Det kan också vara orsakat av förändringar i omvärlden som var svåra att förutspå, exempelvis tvära konjunkturkast. I granskningen har det emellertid inte ingått att närmare analysera om och i så fall varför olika arbetsmarknadspolitiska insatser har fått ett lägre deltagande än vad som rimligen kunde förväntas. Fokus har i stället legat på volymbedömningarnas träffsäkerhet och hur väl dessa bedömningar har förberetts.

En möjlig förklaring till den bristande träffsäkerheten i regeringens volymbedömningar är att man inte tillräckligt noga har analyserat sådana faktorer som enligt forskning och tidigare erfarenheter har betydelse för vilka volymer en arbetsmarknadspolitisk insats brukar uppnå. Riksrevisionens fallstudier av fem arbetsmarknadspolitiska insatser visar att det finns utrymme att förbättra detta förberedande analysarbete och hur det dokumenteras.

Bristande analys och förberedelser kan emellertid inte ensamt förklara de stora och systematiska avvikelser mellan prognos och utfall som noterats under perioden. Om så var fallet skulle avvikelserna ha en jämnare fördelning mellan över- och underskattningar. Skillnaderna mellan prognos och utfall kan, enligt Riksrevisionens bedömning, även förklaras av en inbyggd överoptimism i bedömningarna samt att bedömningarna utgjort målsättningar snarare än realistiska prognoser. Det förefaller också troligt att riskerna med att överskatta en enskild insats inte har framstått som särskilt stor.

Om volymbedömning och utfall skiljer sig åt för enstaka insatser utgör det inte något större problem för arbetsmarknadspolitiken i stort. Men eftersom regeringens volymbedömningar innehåller systematiska fel blir skillnaden mellan bedömda volymer och utfall sammantaget stor under den granskade perioden. Dessa systematiska överskattningar av deltagarantalet medför bland annat att resurser som avsätts för arbetsmarknadspolitik inte kommer till användning. Det innebär också en risk för att resurser läggs på insatser med låg kostnadseffektivitet.

4.1.1 Systematiska överskattningar av insatsernas omfattning

Granskningen visar att regeringen systematiskt har överskattat det framtida deltagarantalet respektive kostnaderna för nya insatser under hela den studerade perioden. Endast i 8 av 48 fall (knappt 17 procent) ligger det faktiska utfallet för insatsen inom intervallet ± 25 procent av volymbedömningen. I tre fjärdedelar av fallen når inte utfallet upp till hälften av den förväntade volymen, och i 60 procent av fallen ligger utfallet under 25 procent av volymbedömningen.

I vissa fall har implementeringstiden underskattats och då har insatsen nått önskade volymer först efter några år. Vanligare är emellertid att insatsen ligger kvar på en låg nivå tills den avvecklas. Nästan hälften av de insatser som startade under perioden 2006–2015 lades ned inom fyra år.

4.1.2 Bristande analys och dokumentation

Riksrevisionen har genom fem fallstudier granskat underlaget för regeringens volymbedömningar. För fyra av fem granskade insatser saknas en tydlig dokumentation över hur volymbedömningarna har tagits fram. Av intervjuer och arbetsmaterial framgår att det för samtliga insatser saknas analyser av flera faktorer som är av betydelse för hur deltagarantalet utvecklas i arbetsmarknadspolitiska insatser. Alla volymbedömningar bygger dock på en mer eller mindre utvecklad analys av målgruppens storlek.

Utifrån fallstudierna är det svårt att dra säkra slutsatser om i vilken utsträckning ett bättre förberedelsearbete skulle leda till mer träffsäkra volymbedömningar. Enligt Riksrevisionens mening är det dock ett rimligt antagande att systematiskt genomförda förberedelser med utgångspunkt i kända förklaringsfaktorer skulle kunna öka träffsäkerheten i regeringens volymbedömningar.

4.1.3 Överoptimism en orsak till överskattningarna

Att regeringen genomgående bedömer att det ska bli fler deltagare i insatserna än vad som senare visar sig bli fallet tyder på att det finns en tendens till överoptimism i bedömningarna snarare än svårigheter att göra en träffsäker prognos. Om felbedömningarna hade berott på svårigheter att prognostisera rätt hade det inte förekommit en så tydlig överrepresentation av överskattade

volymbedömningar utan prognoserna hade haft en jämnare spridning kring utfallet.

I inledningskapitlet beskrevs risken för överdrivet optimistiska bedömningar av framgången för nya projekt. De orsaker till överoptimism som beskrevs kan bidra till att förstå de bakomliggande mekanismer som leder till de stora överskattningarna av deltagarantalet i arbetsmarknadspolitiska insatser. De orsaker till överoptimistiska bedömningar av framtida utfall som togs upp var: inifrånperspektiv, bedömning av framtida utfall i form av målsättning i stället för prognos samt att projekt med lägre, mer realistiska prognoser inte anses viktiga nog att genomföra. I de studerade arbetsmarknadspolitiska insatserna har volymbedömningarna gjorts i samband med att insatserna utformades. Det är ett naturligt förfaringsätt men riskerar också att leda till ett inifrånperspektiv som genererar överoptimistiska bedömningar av möjligheten att nå framgång med insatsen. I de volymbedömningar som studeras i fallstudierna har främst förhållanden som rör den aktuella insatsen analyserats för att bedöma det framtida deltagarantalet. Inte i något fall har det gjorts en systematisk jämförelse med tidigare, liknande insatser och deltagarantalet i dessa för att göra en bedömning av hur många deltagare det kan komma att vara i den nya insatsen. Det kan bero på att insatsen betraktas som unik. Att betrakta ett projekt som en unik företeelse är ytterligare en faktor som enligt litteraturen kan driva fram överoptimistiska bedömningar.

Volymbedömningarna har ibland sitt ursprung i att man från regeringens sida vill skapa sysselsättning för ett stort antal arbetslösa.¹¹⁴ I dessa fall kan volymbedömningen i sig vara ett mål och insatsen konstrueras för att möta volymmålet. Att utgå från ett volymmål och därefter utforma insatsen för att möta målet medför dock stor risk för att volymbedömningen inte blir objektiv utan präglas av en inneboende överskattning.

Volymbedömningarna kan även ha överskattats i samband med att insatserna planerades för att de ska framstå som tillräckligt intressanta att genomföra. Ju fler deltagare en insats har, desto större påverkan på sysselsättningen får den. En insats med många deltagare framstår därmed som mer relevant att genomföra än en insats med få deltagare. Det är sannolikt att flera av insatserna inte skulle ha genomförts om regeringen på förhand känt till att de bara skulle få några hundra deltagare, så som i fallet med exempelvis Kulturarvslyftet eller Traineejobb.

Höga volymmål kan också tänkas vara självuppfyllande. Genom att sätta ett högt mål kan Arbetsförmedlingen förväntas höja ambitionsnivån och satsa extra på införandet av den nya insatsen. Om volymbedömningen skulle motsvara en mer realistisk nivå finns en risk att deltagarantalet skulle bli ännu lägre på grund av att

¹¹⁴ Detta var t.ex. fallet i Traineejobb och Utbildningskontrakt där man utgick från antalet arbetslösa ungdomar då man konstruerade insatsen och gjorde volymbedömningarna.

Arbetsförmedlingen skulle uppfatta att regeringens ambitioner med insatsen inte var så höga.

4.1.4 Överskattade volymbedömningar innebär risker

Överskattade volymbedömningar kan också böttna i en uppfattning om att det inte finns några risker med att överskatta deltagarantalet och avsätta stora resurser för nya insatser. Ett av målen med det finanspolitiska ramverket är att undvika underskott inom utgiftsområdena. Detta kan ha bidragit till uppfattningen att det inte är särskilt problematiskt med stora överskott på anslagen.

Granskningen visar emellertid att det finns flera risker med att överskatta deltagarantalet i nya insatser, framför allt att resurser binds upp till arbetsmarknadspolitiska insatser utan att komma till användning. Under perioden 2008–2016 har i genomsnitt 1,2 miljarder kronor (15 procent) av anslaget för arbetsmarknadspolitiska program och insatser inte använts. Granskningen visar att överskattade volymbedömningar sannolikt var den huvudsakliga orsaken till de oförbrukade medlen på nära 2,3 miljarder kronor under 2016.

En systematisk överskattning av deltagarantalet i nya insatser riskerar också att leda till en lägre kostnadseffektivitet för arbetsmarknadspolitiken som helhet. Regeringen har i genomsnitt lanserat två nya insatser per år under den granskade perioden. I vissa fall har implementeringskostnaderna för dessa insatser varit betydande, samtidigt som deltagarantalet inte kommit i närheten av det förväntade. Höga, fasta implementeringskostnader i kombination med ett lågt deltagande innebär höga styckkostnader. Detta minskar i sin tur sannolikheten för att insatsen ska vara kostnadseffektiv.

En annan risk med överskattade volymbedömningar är att Arbetsförmedlingen anvisar deltagare till insatser i syfte att öka volymerna snarare än att utgå från vad som är bäst ur den arbetssökandes perspektiv. Vid volymbedömningar finns också en risk för att implementeringstiden underskattas så att insatsen kommer ur fas med andra insatser eller i relation till konjunkturutvecklingen. Det finns också en viss risk att systematiska överskattningar av deltagarantalet i arbetsmarknadspolitiska insatser kan försämra prognoserna över framtida sysselsättning och arbetslöshet.

4.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att systematiskt genomförda förberedelser med utgångspunkt i kända förklaringsfaktorer skulle kunna öka träffsäkerheten i regeringens volymbedömningar. Exempelvis skulle de kriterier för en väl underbyggd volymbedömning som presenteras i denna granskning kunna tjäna som utgångspunkt för Regeringskansliets arbete med att förbättra volymbedömningarna.

Riksrevisionen anser det också viktigt att volymbedömningarna och deras förberedelser dokumenteras väl, dels för att möjliggöra uppföljning och lärande inför framtida bedömningar, dels för att synliggöra och därmed kanske också begränsa den tendens till ett inneboende önsketänkande som kan finnas i samband med den här typen av bedömningar.

Vidare är det enligt Riksrevisionens mening viktigt att följa upp såväl volymbedömningar som utfall för arbetsmarknadspolitiska insatser för att möjliggöra utvärderingar av insatsernas genomslag och effekter. Systematiska avvikelser mellan förväntningar och utfall indikerar att regeringen har otillräcklig kunskap om effektiviteten i sina arbetsmarknadspolitiska instrument. Det är därför angeläget att såväl förväntningar som utfall dokumenteras och följs upp på ett transparent sätt, samt att orsakerna till eventuella avvikelser analyseras. Enligt Riksrevisionens mening är det också angeläget att allmänheten och dess företrädare får information, inte bara om regeringens förväntningar, utan även om utfallet av olika arbetsmarknadspolitiska satsningar.

Mot ovanstående bakgrund lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

- Regeringen bör i sina volymbedömningar av nya arbetsmarknadspolitiska insatser systematiskt ta hänsyn till faktorer som tidigare visat sig påverka deltagarantalet. Antaganden och analys bör därvid dokumenteras för att möjliggöra uppföljning.
- Regeringen bör redovisa vilka volymer man förväntar sig i insatserna samt säkerställa att det i efterhand går att följa hur många personer som deltagit i insatsen.
- Regeringen bör följa upp och utvärdera träffsäkerheten i sina volymbedömningar samt analysera orsakerna till eventuella avvikelser.

Referenslista

Lagar och förordningar

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordning (2014:375) om statsbidrag för utveckling av lärande på arbetsplatser och regionala stödfunktioner för yrkesutbildning.

Förordning (2015:503) om särskilt anställningsstöd.

Förordning (2015:504) om statsbidrag för utbildning som kombineras med traineejobb eller annat arbete.

Förordning (2016:367) om ändring i förordningen (2015:503) om särskilt anställningsstöd.

Propositioner

Prop. 2008/09:97. *Åtgärder för jobb och omställning.*

Prop. 2012/13:1. *Budgetpropositionen för 2013.*

Prop. 2013/14:1. *Budgetpropositionen för 2014.*

Prop. 2014/15:99. *Vårändringsbudget för 2015.*

Prop. 2014/15:100. *2015 års ekonomiska vårproposition.*

Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för 2016.*

Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017.*

Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.*

Regeringsbeslut och övrigt material från Regeringskansliet

Regeringsbeslut A2011/4341/A (2011-12-08). *Uppdrag till Arbetsförmedlingen att ta fram förslag till praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning.*

Regeringsbeslut A2012/4066/A (2012-12-06). *Uppdrag om praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning.*

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsförmedlingen (2010-12-22).

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Arbetsförmedlingen (2015-12-18).

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen (2016-12-20).

Arbetsmarknadsdepartementet, *Support for vocational introduction employments*, Memorandum. 28 maj 2013.

Arbetsmarknadsdepartementet *Partiledarprojekt Tillväxt – Delprojekt integration* ett internt PM från 2012-05-14.

Regeringen (2010-06-22). *Arbete för alla – Insatser för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden.*

Arbetsförmedlingens externa och interna dokument/beslut och publikationer

Arbetsförmedlingen, 2012. *Budgetunderlag 2013–2015.*

Arbetsförmedlingen (2012-03-01). *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2012 – Uppdrag att ta fram förslag till praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning.* Dnr: AF-2011/403088.

Arbetsförmedlingen (2012-04-15). *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2012 – Uppdrag att ta fram förslag till praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning. Slutrapport 15 april 2012.* Dnr: AF-2011/403088.

Arbetsförmedlingen (2013-06-01). *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2013- Uppdrag att ta fram förslag till praktikprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning 1 juni Avser januari – april 2013.* Dnr: Af-2012/425846.

Arbetsförmedlingen (2014-05-30). *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2014 – Uppdrag att ta fram förslag till praktikantprogrammet inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning.* Dnr: Af- 2013/508922.

Arbetsförmedlingen (2016). *Årsredovisningarna för 2013, 2015 samt 2016.*

Arbetsförmedlingen (2017-02-17). *Prognos för utbetalningar 2017–2021.* Dnr: Af-2017/0003 9067.

Arbetsförmedlingen (2017-05-03). *Prognos för utbetalningar 2017–2021.* Dnr: Af-2017/0022 3405.

Arbetsförmedlingen (2017-05-04). *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2017 Förändringar av arbetsmarknadspolitiken.* Dnr: Af-2017/0014 3456.

Litteratur

Flyvbjerg B (2006). *From Nobel Prize to Project Management: Getting Risks Right.* Project Management Journal, vol. 37, nr. 3, pp. 5-15.

Kahneman D och Tversky A (1979). *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk* Econometrica, vol. 47, nr. 2, pp. 263-291.

Kahneman D och Lovallo D (1993). *Timid Choices and Bold Forecasts: A Cognitive Perspective on Risk Taking* Management science, vol. 39, nr. 1.

Kahneman D och Lovallo D (2003). *Delusions of Success: How Optimism Undermines Executives' Decisions* Harvard Business Review juli 2003.

Skedinger P (2010). *Hur fungerar arbetsmarknadspolitiken under olika konjunkturlägen?* Rapport till Finanspolitiska rådet 2010/7. Institutet för Näringslivsforskning.

Elektroniska källor

Arbetsförmedlingens webbplats (2017-07-02): *Stöd och insatser A-Ö*.

Arbetsförmedlingens webbplats 2017-11-21: *Arbetsförmedlingens faktablad 2015–08. Arbetsökande*.

Pressmeddelande från Regeringens webbplats (2015-04-14): *Regeringen presenterar traineejobb och utbildningskontrakt för unga*, se bildspel: 90-dagarsgarantin – en bra start på arbetslivet.

Pressmeddelande från Regeringens webbplats (2015-12-17): *Individanpassning i jobb- och utvecklingsgarantin samt avveckling av fas 3*.

Skolverkets webbplats (2017-04-12): *Statsbidrag för insatser inom yrkesintroduktionsavtal*. Hämtat 2017-10-12.

Övrigt

Socialdemokraternas vallöfte om 90-dagarsgaranti för ungdomar (2014-08-26).

Bifogad i e-post från Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-02-17.

Statistiska centralbyrån (SCB) (2017-05-16). *Arbetskraftsundersökningarna 1:a kvartalet 2017*.

Skolverket (2016) *Årsredovisning 2016*.

Konjunkturinstitutet (2016-12-20). *Konjunkturläget. December 2016*.

Konjunkturinstitutet (2016). *Utvecklingen på arbetsmarknaden på lång sikt, fördjupning i Konjunkturläget december 2016*.

Rapporter som använts som underlag för framtagande av faktorer som påverkar deltagarantalet i avsnitt 4.1

Arbetsförmedlingens årsredovisningar 2007–2016.

Arbetsförmedlingens prognoser för utbetalningar publicerade åren 2012–2017.

Budgetpropositioner för åren 2006–2016.

Arbetsförmedlingen och Arbetsmiljöverket (2014-03-14). *Slutrapport enligt regleringsbrev för Coach över tröskeln*. Af-2010/436389.

Arbetsförmedlingen (2014-08-01). *Åtterrapporering 2014 Yrkesintroduktionsanställningar*. Dnr: Af-2013/508922.

Arbetsförmedlingen (2014-05-30). *Återrapportering 2014 Uppdrag om praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning* Dnr: Af- 2013/508922.

Arbetsförmedlingen (2015-05-29). *Arbetsförmedlingens återrapportering 2015 – Kulturarvslyftet slutrapport Avser åren 2012–2014*. Dnr: Af-2015/235202.

Arbetsmarknadspolitiska rådet (2017-02-17). *Arbetsmarknadsekonomisk rapport – Tudelningarna på Arbetsmarknaden*.

Konjunkturinstitutet (2016-04-29). *Yrkesintroduktionsanställningar – Slutrapport om effekter på sysselsättning och lönebildning Specialstudie 49*.

Konkurrensverket (2015-09-30). *PM om yrkesintroduktionsanställningar*. Dnr 120/2014.

Lindqvist L (2007). *Uppföljning av plusjobb* Rapport 2007:14 IFAU 2010.

Martinsson S (2010). *Vad var det som gick snett? En analys av lärlingsplatser för ungdomar*. Rapport 2010:3 IFAU 2010.

Riksrevisionen (2013-11-14). *Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?* RiR 2013:17.

Riksantikvarieämbetet (2013-12-12). *Kulturarvslyftet – rapport till Kulturdepartementet i anslutning till årsredovisningen 2013* Dnr.1.4.2-4069-2013.

Statskontoret (2011-12-19). *Subventionerade anställningar - En kartläggning* 2011:34.

Statskontoret (2015-09-22). *Utvärdering av stöd för yrkesintroduktionsanställningar Delrapport* 2015:22. Dnr: 2014/35–5.

Statskontoret (2016-06-17). *Utvärdering av stöd för yrkesintroduktionsanställningar Slutrapport* 2016:101. Dnr: 2014/35.

Tankesmedjan Tiden (2016-12-01). *Med löfte om sysselsättning - en granskning av traineejobben och extratjänsterna i välfärden* Analys Nr 2 2016.

Bilaga 1. Villkor för att ingå i granskningen

Riksrevisionen har sammanställt samtliga arbetsmarknadspolitiska program och insatser som regeringen fattat beslut om under åren 2006–2015. Uppgifter om vilka insatser som regeringen har fattat beslut om har hämtats från budgetpropositionen, särskilda regeringsuppdrag och Arbetsförmedlingens regleringsbrev. Några insatser har emellertid exkluderats ur granskningen eftersom de inte bedömts vara relevanta för en jämförelse mellan volymbedömning och utfall. Flera arbetsmarknadspolitiska program (t.ex. Jobb- och utvecklingsgarantin) har uteslutits ur granskningen eftersom de inte innebär att Arbetsförmedlingen fattar beslut om deltagande i en specifik aktivitet. Granskningen omfattar inte heller insatser såsom Snabbspår för nyanlända och Kompletterande aktörer eftersom de främst innebär ett förändrat arbetssätt hos Arbetsförmedlingen. Försöksverksamheter (t.ex. Coach över tröskeln) har också uteslutits ur granskningen eftersom de i många fall endast bedrivits i delar av landet och för ett begränsat urval av arbetssökande. Det finns ingen vedertagen definition av vad en arbetsmarknadspolitisk insats innebär, men Riksrevisionen har ställt upp följande villkor för att en insats ska ingå i granskningen:

- Insatsen har beslutats av regeringen. Insatser på Arbetsförmedlingens eget initiativ som genomförs utan regeringsbeslut ingår inte.
- Insatsen bygger på en förordningsändring som trädde i kraft 2005–2015, eller ett regeringsbeslut som fattades under denna period.
- De första deltagarna i insatsen ska ha börjat under perioden 2006–2015.
- Insatsen förvaltas och administreras av Arbetsförmedlingen (som fattar beslut om insatsen för personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen) och inte av kommuner, utbildningsväsende eller andra aktörer.
- Insatsen riktar sig direkt till arbetslösa individer. Insatser som i första hand riktar sig till andra än arbetssökande ingår inte.
- Insatsen innebär att den arbetssökande deltar i någon form av aktivitet och inte endast leder till en ”statusförändring”.
- Insatsen tillhandahålls över hela landet och inte endast i vissa regioner.

Bilaga 2. Arbetsmarknadspolitiska insatser 2006–2015

I tabellen nedan redovisas de insatser som lanserats av regeringen under åren 2006–2015. Under rubriken ”Bedömning år 1, 2 och 3” i tabell 3 redovisas regeringens första bedömning av antalet deltagare eller kostnader för insatsen från en proposition, ett regeringsuppdrag eller regleringsbrev. I första hand redovisas bedömningar av deltagarantal. I de fall bedömning av deltagarantal saknas visas i stället regeringens bedömning av kostnader för insatsen. I några fall har regeringen inte publicerat några bedömningar vare sig av deltagarantal eller kostnader. I tabellen redovisas de år då det inte gjordes någon volymbedömning som ett streck (-).

Under rubriken ”Utfall år 1,2 och 3” redovisas uppgifter om faktiskt deltagarantal eller kostnader för insatsen de första tre åren efter att insatsen startat. Uppgifterna om deltagarantal respektive kostnader är hämtade från Arbetsförmedlingens datalager respektive ekonomisystem (uttag 2017-03-09 resp. 2017-05-31). I de flesta fall visas deltagarantal som kvarstående deltagare i ett genomsnitt under året. Data är framtaget utifrån SKAT-kod eller, för Folkhögskolesatsningen, beslut.

Slutligen redovisas den procentuella skillnaden mellan prognos och utfall år 1, 2 och 3.

Tabell B1 Bedömning och utfall av volymer i arbetsmarknadspolitiska insatser

Namn på insats Typ av insats	Infördes år – avslutades år	Typ av volymmått och källa	Bedömning år 1, 2 och 3	Utfall år 1, 2 och 3	Procentuellt utfall år 1, 2 och 3
1. Plusjobb					
Subventionerad anställning i offentlig sektor för långtidsarbetslösa.	2006–2006 Insatsen avskaffades i samband med att budgetpropositionen för 2007 lades fram (prop. 2006/07:1) Deltagare fanns kvar till 2008.	Både deltagarantal och kostnader angavs för 2006, kostnader ger bättre möjlighet att jämföra med utfall. Prop. 2005/06:1.	2 832 miljoner kronor	1 899 miljoner kronor	67 %
			-	3 979 miljoner kronor	-
			-	2 205 miljoner kronor	-

DELTAGARANTAL I NYA ARBETSMARKNADSPOLITISKA INSATSER

Namn på insats Typ av insats	Infördes år – avslutades år	Typ av volymmått och källa	Bedömning år 1, 2 och 3	Utfall år 1, 2 och 3	Procentuellt utfall år 1, 2 och 3
2. Utbildningsvikariat					
Ekonomiskt stöd till arbetsgivare för att anställa en vikarie medan en av arbetsgivarens anställda genomgick utbildning.	2006–2006 Insatsen avskaffades i samband med att budgetpropositionen för 2007 lades fram (prop. 2006/07:1) men deltagare fanns kvar till juli 2007.	Antal platser i bedömning. Antal deltagare i genomsnitt per månad i utfall. Prop. 2005/06:1.	5 000 deltagare	953 deltagare	19 %
			-	539 deltagare	-
3. Akademikerjobb					
Jobb i små och medelstora företag via bemanningsföretag eller liknande för arbetslösa akademiker.	2006–2006 Insatsen avskaffades i samband med att budgetpropositionen för 2007 lades fram (prop. 2006/07:1) men deltagare fanns kvar till 2007.	Antal platser i bedömning. Antal deltagare i genomsnitt per månad i utfall. Prop. 2005/06:1.	4 000 deltagare	7 deltagare	0 %
			-	3 deltagare	-
4. Lärlingsplats för ungdomar					
Arbetsmarknadsutbildning som bedrivs i form av en arbetsplatsförlagd utbildning med rotation mellan olika företag.	2006–2007 Insatsen avskaffades i samband med att budgetpropositionen för 2007 lades fram (prop. 2006/07:1) men deltagare fanns kvar till 2009.	Antal platser i bedömning. Antal deltagare i genomsnitt per månad i utfall. Prop. 2005/06:1.	3 000 deltagare	592 deltagare	20 %
			-	141 deltagare	-
			-	18 deltagare	-
5. Trygghetsanställning					
Subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som har särskilt behov av stöd i sin anställning.	2006–	Genomsnitt per månad 2006, 2007 och 2008 budgeteras insatsen hopslaget med utv.anställning. Prop. 2005/06:1.	500 deltagare	224 deltagare	45 %
			-	2 498 deltagare	-
			-	6 019 deltagare	-

Namn på insats Typ av insats	Infördes år – avslutades år	Typ av volymmått och källa	Bedömning år 1, 2 och 3	Utfall år 1, 2 och 3	Procentuellt utfall år 1, 2 och 3
6. Utvecklingsanställning					
Anpassat arbete hos en offentlig eller privat arbetsgivare under längst 12 månader för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som står långt från arbetsmarknaden.	2006–	Samma som ovan.	1 400 deltagare	552 deltagare	39 %
			-	2 490 deltagare	-
			-	2 524 deltagare	-
7. Nystartsjobb					
Ersättning baserat på arbetsgivaravgiften till arbetsgivare som anställer långtidsarbetslösa eller nyanlända.	2007–	Antal platser i bedömning. Antal deltagare i genomsnitt per månad i utfall. 2007: prop. 2006/07:1. Bedömning för 2008 är inte inkluderad i tabellen eftersom den gjordes under 2008 och därmed delvis är baserad på kunskaper om utfallet för året. 2009: prop. 2008/09:1.	10 000 deltagare	8 566 deltagare	86 %
			-	15 072 deltagare	-
			22 000 deltagare	17 485 deltagare	79 %
8. Instejsjobb					
Subventionerad anställning riktad till nyanlända eller personer inom etableringsuppdraget.	2007–	Ingen volymbedömning gjordes, endast kostnadsbedömning. 2007: ändring av regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsförmedlingen (2007-06-28). 2008: regleringsbrev (2007-12-19). 2009: regleringsbrev (2008-12-18).	Minst 100 miljoner kronor	6,8 miljoner kronor	7 %
			400 miljoner kronor	141 miljoner kronor	35 %
			400 miljoner kronor	325 miljoner kronor	81 %

DELTAGARANTAL I NYA ARBETSMARKNADSPOLITISKA INSATSER

Namn på insats Typ av insats	Infördes år – avslutades år	Typ av volymmått och källa	Bedömning år 1, 2 och 3	Utfall år 1, 2 och 3	Procentuellt utfall år 1, 2 och 3
9. Praktisk kompetensutveckling					
Praktik för den som nyligen blivit arbetslös i upp till tre månader.	2009–2016	Ingen volymbedömning gjordes, endast kostnadsbedömning. Prop. 2008/09:97.	1,2 miljarder kronor	135 miljoner kronor	11 %
			1,6 miljarder kronor	229 miljoner kronor	14 %
			0,5 miljarder kronor	60 miljoner kronor	12 %
10. Personlig jobbcoach, upphandlad					
Personlig jobbcoach till nyligen arbetslösa.	2009-2011. Därefter ny upphandling.	Både deltagarantal och kostnader angavs, kostnader ger bättre möjlighet att jämföra med utfall. Prop. 2008/09:97.	1,1 miljarder kronor	250 miljoner kronor	23 %
			1,2 miljarder kronor	831 miljoner kronor	69 %
			600 miljoner kronor	536 miljoner kronor	89 %
11. Lyft					
Tillfällig insats som innebär praktik inom statlig, kommunal och ideell verksamhet.	2010–2010. Tillfällig insats, deltagare fanns kvar till 2011.	Antal platser i bedömning. Antal deltagare i genomsnitt per månad i utfall. Uppföljningen av deltagarantalet är osäkert på grund av svårigheter att följa upp deltagare i garantierna (se avsnitt 1.5.1). Bedömning från regleringsbrev för 2010 Arbetsförmedlingen (2009-12-21).	40 000 platser	1 584 deltagare i genomsnitt under året	4 %
			-	196 deltagare i genomsnitt under året	-
12. Folkhögskolesatsningen					
Studiemotiverande folkhögskolekurs på tre månader.	2010–	Antal platser i bedömning. Antal deltagare i genomsnitt med beslut över året i utfall. Arbetsförmedlingen regleringsbrev 2010 (2009-12-21).	1 000 deltagare	382 deltagare	38 %
			1 000 deltagare	450 deltagare	45 %
			Högst 72 miljoner kronor	82 miljoner kronor	114 %

Namn på insats Typ av insats	Infördes år – avslutades år	Typ av volymmått och källa	Bedömning år 1, 2 och 3	Utfall år 1, 2 och 3	Procentuellt utfall år 1, 2 och 3
13. Etableringslots					
Personligt stöd till nyanlända. Insatsen avsåg socialt och praktiskt stöd samt hjälp att finna arbete.	2010–2016	Ingen volymbedömning gjordes, endast kostnadsbedömning. Prop. 2009/10:1.	10 miljoner kronor	0	0 %
			320 miljoner kronor	39 miljoner kronor	12 %
			360 miljoner kronor	174 miljoner kronor	48 %
14. Kulturavslutet					
Utvecklingsanställningar i kultursektorn för personer som har lämnat sjukförsäkringen, deltagit i arbetslivsintroduktion och som bedömdes stå mycket långt ifrån arbetsmarknaden.	2012–2014	Antal platser i bedömning. Antal deltagare i genomsnitt per månad i utfall. Prop. 2011/12:1.	1 200 deltagare	49 deltagare	4 %
			2 000 deltagare	232 deltagare	12 %
			1 200 deltagare	216 deltagare	18 %
15. Utvecklingsanställning inom Samhall för personer som har deltagit i arbetslivsintroduktion					
Subventionerad anställning för personer som har deltagit i arbetslivsintroduktion och har deltagit i förberedande insatser hos Samhall.	2012–2014	Samtidiga deltagare. Utfall anges som högsta samtidiga deltagarantalet under året. 2012: ändring av regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen (2011-12-22). 2013: regleringsbrev (2012-12-20). 2014: regleringsbrev (2013-12-19).	Högst 1 000 deltagare	Som mest 1 040 deltagare	104 %
			Minst 1 000 deltagare	Som mest 1 071 deltagare	107 %
			Högst 500 deltagare	Som mest 804 deltagare	161 %
16. Praktikantprogram inom statsförvaltningen för personer med funktionsnedsättning					
Arbetspraktik hos statliga myndigheter för personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga.	2013–2015	Arbetsförmedlingen gjorde volymbedömningen av antal platser. Utfall anges som antal individer. Arbetsförmedlingens återrapportering (2012-04-15).	2 500 platser	232 deltagare	9 %
			2 500 platser	232 deltagare	9 %
			2 500 platser	132 deltagare	5 %

DELTAGARANTAL I NYA ARBETSMARKNADSPOLITISKA INSATSER

Namn på insats Typ av insats	Infördes år – avslutades år	Typ av volymmått och källa	Bedömning år 1, 2 och 3	Utfall år 1, 2 och 3	Procentuellt utfall år 1, 2 och 3
17. Arbetsträning med handledare					
Praktik för personer som omfattas av etableringsuppdraget och som är i behov av mer handledning än vad de kan få på en vanlig praktikplats.	2013–	Antal platser i bedömning. Antal deltagare i genomsnitt per månad i utfall. Prop. 2012/13:1.	3 000 platser	0	0 %
			3 000 platser	657 deltagare i genomsnitt	22 %
			3 000 platser	1 029 deltagare i genomsnitt	34 %
18. Arbetsträning inom praktiskt basår					
Kombination av arbetsträning och teoretisk utbildning för nyanlända.	2013–2016	Antal platser i bedömning. Antal deltagare i genomsnitt per månad i utfall. Prop. 2012/13:1.	1 000 platser	0	0 %
			1 000 platser	25 deltagare	3 %
			1 000 platser	50 deltagare	5 %
19. Utvecklingsanställning hos Samhall för personer från sysselsättningsfasen					
Anställning hos Samhall AB för personer som tidigare varit inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas.	2014–	Unika deltagare under året. 2014: regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen (2013-12-19). 2015: regleringsbrev (2014-12-22). 2016: regleringsbrev (2015-12-18).	Minst 1 000 deltagare	1 156 deltagare	115 %
			Minst 1 000 deltagare	1 811 deltagare	180 %
			Minst 2 000 deltagare	2 643 deltagare	132 %
20. Yrkesintroduktionsanställning					
Arbetsgivare som anställer unga, nyanlända eller långtidsarbetslösa på ett kombinerat utbildnings- och anställningsavtal får en lönesubvention samt ett handledarstöd av staten.	2014–	Utfall: genomsnittligt antal deltagare. Volymbedömningar från beräkningsfil som utgör underlag till budgetproposition för 2014. Avläst på Arbetsmarknadsdepartementet, 2017-03-23.	2 000 deltagare	267 deltagare	13 %
			4 000 deltagare	996 deltagare	25 %
			7 000 deltagare	821 deltagare	12 %

Namn på insats Typ av insats	Infördes år – avslutades år	Typ av volymmått och källa	Bedömning år 1, 2 och 3	Utfall år 1, 2 och 3	Procentuellt utfall år 1, 2 och 3
21. Utbildningskontrakt					
En överenskommelse om att en ungdom ska studera inom komvux eller folkhögskola för att fullfölja en gymnasieutbildning.	2015–	Årsplatser, volymbedömning från prop. 2015/16:1.	7 730 platser	Deltagarantal och kostnader går ej att följa upp (se avsnitt 3.3).	
22. Traineejobb (bristyrken och välfärdsyrken)					
Anställning som kombineras med en reguljär yrkesutbildning för ungdomar, nyanlända och långtidsarbetslösa.	2015–	Antal platser i bedömning. Antal deltagare i genomsnitt under året per månad i utfall (brist+ välfärd). 2015: pressmeddelande från regeringens webbplats 2015-04-14. 2016: prop. 2015/16:1.	600 platser	44 deltagare	7 %
			7 710 platser	165 deltagare	2 %
23. Extratjänster					
Arbete med anställningsstöd för de som deltagit i jobb- och utvecklingsgarantin i 450 dagar samt till nyanlända inom välfärd och offentlig sektor.	2015–	Antal platser i bedömning. Antal deltagare i genomsnitt per månad i utfall. Ingen volymbedömning för 2015, endast för 2016. Prop. 2015/16:1.	-	31 deltagare	-
			4 850 platser	879 deltagare	18 %

Bilaga 3. Deltagare i insatserna 2006–2016

Nedan redovisas deltagarantalet i insatserna under åren 2006–2016. I tabellen redovisas de insatser som går att följa upp med Arbetsförmedlingens utfallsmått ”sökandekategori unika deltagare”. För övriga insatser har det inte funnits tillgång till detta utfallsmått vilket gör att uppgiften utelämnas. Totalt finns deltagaruppgifter för 17 av 23 insatser i granskningen. Uppgifterna i tabellen kan inte jämföras med deltagarantalet i bilaga 2 eftersom det är olika mått på utfallet i de båda tabellerna. Genomgående ger måttet ”unika deltagare” ett högre utfallsmått än måttet ”kvarstående deltagare”. Det beror på att många ”unika deltagare” kan ha tagit del av en insats under året och därmed adderas för att utgöra det samlade antalet individer i en insats under året. Måttet ”kvarstående deltagare” som regelmässigt används i bilaga 2 mäter i stället antalet samtidiga deltagare i en insats.

Tabell B2 Antal individer i insatser åren 2006–2016 (unika deltagare, sökandekategori)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Plusjobb	21539	20049	14884								
Utbildningsvikariat	3225	1407									
Akademikerjobb	14	3									
Lärlingsplatser för ungdomar	1995	669	71	1							
Trygghetsanställning	561	4323	8340	12865	17048	21004	25754	34191	30138	39994	40482
Utvecklingsanställning	1390	4854	5240	4043	5059	6642	7838	10643	14975	15571	15740
Nystartsjobb		17872	26492	22275	59967	77216	74334	75271	79736	82944	83017
Instegsjobb		432	3408	6156	6870	7277	6198	6746	8554	9960	10370
Praktisk kompetensutveckling				8051	9675	3128	3692	3337	2288	2597	1623
Lyft					7732	1018	2				
Kulturarvslyftet							154	349	287	2	
Utvecklingsanställning Samhall ¹¹⁵							1051	1385	936	74	

¹¹⁵ För personer som har deltagit i arbetslivsintroduktion.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Arbetsträning med handledare									2288	4191	5733
Arbetsträning inom praktiskt basår									63	147	93
Yrkesintroduktionsanställningar									894	1851	1710
Traineejobb (brist och välfärds-yrken)										44	383
Extratjänster										31	1976

Källa: Uttag från Arbetsförmedlingens datalager, 2017-03-09.

En viktig del i regeringens förberedelser inför nya arbetsmarknadspolitiska insatser är att bedöma hur stort deltagarantalet kommer att bli. Mellan 2006 och 2015 introducerade regeringen fler än 20 nya insatser. Riksrevisionen har granskat om dessa bedömningar har varit träffsäkra och väl underbyggda.

Granskningen visar att regeringen systematiskt har överskattat deltagarantalet för de granskade insatserna. Tre gånger av fyra var deltagarantalet mindre än hälften av vad regeringen bedömde på förhand. Det gäller till exempel för insatserna Kulturarvslyftet, Yrkesintroduktionsanställning och Traineejobb där deltagarantalet blivit betydligt lägre än förväntat. Granskningen visar också att det saknas analyser som skulle kunna bidra till mer träffsäkra volymbedömningar. Några faktorer som inte analyserats tillräckligt är hur deltagarantalet påverkas av arbetsmarknadens utveckling, om insatsen konkurrerar med andra insatser och i vilken mån arbetsgivare efterfrågar insatsen.

För att bli bättre rustad att göra träffsäkra bedömningar rekommenderar Riksrevisionen regeringen att systematiskt ta hänsyn till faktorer som tidigare visat sig påverka deltagarantalet i sina förberedelser. Dessutom bör antaganden och analyser dokumenteras. Regeringen bör också redovisa sina bedömningar och följa upp dem i efterhand.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-478-0

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE