

Etableringslotsar

– fungerar länken mellan
individen och arbetsmarknaden?

RIR 2014:14



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 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-349-3

RIR 2014:14

FOTO: MASKOT

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2014

RiR 2014:14

Etableringslotsar

– fungerar länken mellan individen
och arbetsmarknaden?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-06-04

DNR: 31-2013-0799

RIR 2014:14

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

Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?

Riksrevisionen har granskat den arbetsförberedande insatsen etableringslots. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsförmedlingen och Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Arbetsförmedlingen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisor *Alica Selmanovic Monokrousos* har varit föredragande. Revisor *Christian Armandt* och revisionsdirektör *Anders Berg* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Alica Selmanovic Monokrousos

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsförmedlingen



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Motiv för granskningen	13
1.2 Syfte och revisionsfrågor	15
1.3 Bedömningsgrunder	15
1.4 Avgränsningar	18
1.5 Centrala termer	19
1.6 Metoder för datainsamling	19
1.7 Disposition	21
2 Etableringslotsen – en tjänst för snabbare etablering på arbetsmarknaden	23
2.1 Syftet med tjänsten och lotsens roll	23
2.2 Valfrihet och individanpassning	24
2.3 Ersättningsmodellen som incitament för att påskynda etableringen	25
2.4 Kritik mot lotstjänsten under remissrundan	27
2.5 Regeringens och Arbetsförmedlingens styrning	27
2.6 Utveckling av tjänsten sedan den infördes	32
3 De nyanländas val av lots	39
3.1 De nyanlända kan välja lots vid inskrivning på Arbetsförmedlingen	39
3.2 Allmänna förutsättningar för kundval	39
3.3 De flesta nyanlända anser att de har tillräcklig information för att välja lots	41
3.4 Möjlighet att göra ett välinformerat val	42
3.5 Sammanfattande iakttagelser	47
4 Innehållet i tjänsten – vilket stöd får de nyanlända?	49
4.1 Lotstjänsten upplevs som alltför omfattande	49
4.2 Tjänsten innehåller mer socialt stöd än arbetsmarknadsinriktade aktiviteter	51
4.3 Möjliga orsaker till varför tjänsten utvecklats mot socialt stöd	55
4.4 Sammanfattande iakttagelser	63

forts.

5	Arbetsförmedlingens uppföljning och kvalitetssäkring av lotstjänsten	65
5.1	Kontroller prioriteras inte på lokalkontoren	66
5.2	Granskning av månadsrapporter – ett svagt kontrollverktyg	68
5.3	Klagomål som inte skickas vidare till huvudkontoret följs inte upp	69
5.4	Upphandling inom LOV innebär mer resurskrävande kvalitetssäkring	69
5.5	Förfrågningsunderlaget kan förbättras	70
5.6	Få avtalskontroller görs	71
5.7	Många klagomål och vissa är svåra att leda i bevis	72
5.8	Lotsleverantörer upplever att det inte utförs tillräckligt med kontroller i lotsbranschen	73
5.9	Andra utredningar om brister i Arbetsförmedlingens uppföljning	74
5.10	Ny modell för uppföljning	75
5.11	Arbetsförmedlingen efterfrågar mer resurser för uppföljning	76
5.12	Sammanfattande iakttagelser	77
6	Översyn av utredningar avseende liknande arbetsförberedande insatser och deras effekter	79
6.1	Andra insatser med förmedlingsverksamhet	79
6.2	Privata aktörer inom arbetsmarknadspolitiken	81
6.3	Sysselsättningseffekter av tjänsten etableringslots	82
6.4	Sammanfattande iakttagelser	86
7	Slutsatser och rekommendationer	87
7.1	Styrningen av tjänsten är inte ändamålsenlig – etableringslotsens uppdrag är för brett formulerat	87
7.2	Målen med valfrihetssystemet riskerar att inte nås	89
7.3	Brister i uppföljningen av lotsleverantörerna	91
7.4	Brister indikerar att lotstjänsten inte är en effektiv insats för att påskynda etablering i arbetslivet	93
7.5	Riksrevisionens rekommendationer	94
	Referenslista	97
	Bilagor	
	Bilaga 1 Intervjuer	103
	Bilaga 2 Telefonenkät till nyanlända	105
	Bilaga 3 Webbenkät till kontaktpersoner på lotsföretag	111
	Bilaga 4 Definitioner av Arbetsförmedlingens uppföljningsverktyg och åtgärder	115

Sammanfattning

Granskningens bakgrund och syfte

I december 2010 introducerade regeringen etableringsreformen med den integrationspolitiska ambitionen att underlätta och påskynda nyanländas etablering i samhället genom framför allt etablering på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen fick det samordnande ansvaret för vissa nyanländas etablering, och det lanserades nya insatser med ett arbetsmarknadsperspektiv. En sådan ny arbetsförberedande insats är etableringslots. Detta är en valfri aktivitet som erbjuds nyanlända personer som skrivs in på Arbetsförmedlingen och har rätt till en etableringsplan. Syftet är att etableringslotsen ska ge de nyanlända professionellt stöd så att de kan etablera sig i arbets- och samhällslivet.

Etableringslotsen är en kompletterande aktör, det vill säga en privat aktör som Arbetsförmedlingen anlitar och upphandlar inom ramen för ett valfrihetssystem. Detta innebär att den nyanlände har möjlighet att välja en etableringslots bland olika leverantörer. Syftet med valfriheten är att bidra till att förskjuta makt från politiker och tjänstemän till de nyanlända som ska välja den etableringslots som de bedömer bäst kan hjälpa dem att etableras. Etableringslotsen får själv, i enlighet med de villkor som fastställts i avtalet med Arbetsförmedlingen, utforma sin verksamhet utifrån målet om att den nyanlände ska nå egen försörjning på snabbast möjliga sätt. Arbetsförmedlingen betalar en månadsersättning till etableringslotsen och en resultatbaserad ersättning om den nyanlände får ett arbete eller påbörjar en högstskoleutbildning. Den resultatbaserade ersättningen syftar till att ge etableringslotsarna incitament för att få in de nyanlända på arbetsmarknaden.

Kostnaderna för tjänsten etableringslots har under 2011–2013 uppgått till 583 miljoner kronor. Beräknade utgifter för tjänsten under 2014–2016 är 2,3 miljarder kronor.

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att undersöka om den arbetsförberedande insatsen etableringslots är utformad och genomförs på ett effektivt sätt så att den kan bidra till att påskynda individens etablering i arbetslivet.

Granskningens resultat

Styrningen av tjänsten är inte ändamålsenlig – etableringslotsens uppdrag är för brett formulerat

Granskningen har visat att tjänsten etableringslots har en för bred utformning i förhållande till omfattningen av tjänsten, vilket har bidragit till ett lågt arbetsmarknadsfokus. De nyanländas behov av socialt stöd har blivit överordnat, och behovet av arbetsmarknadsrelaterat stöd har inte uppfyllts i tillräckligt hög utsträckning. Närmare hälften av de nyanlända har överhuvudtaget aldrig fått ta del av vissa arbetsmarknadsfokuserade aktiviteter. Detta gäller även individer som har haft etableringslots i över ett år och personer med eftergymnasial utbildning som i högre utsträckning kan antas ha förutsättningar för att börja söka och få ett arbete.

Lotstjänstens breda utformning ger enligt Riksrevisionen skäl att resa frågan om huruvida ersättningssystemets konstruktion är lämplig för tjänsten. För att denna styrning ska vara ändamålsenlig bör lotsarnas stöd ha en reell påverkan på individens arbetsmarknadsetablering. En tjänst som huvudsakligen innehåller socialt stöd och omfattar ett fåtal timmar per månad kan sannolikt inte ha sådan påverkan på individens arbetsmarknadsetablering att den är lämplig för en styrningsmodell baserad på resultatetsättning. Enligt nuvarande regelverk har alla nyanlända rätt till att få en etableringslots, oavsett deras möjligheter att etableras på arbetsmarknaden. Detta innebär att lotsarna arbetar med en heterogen grupp av människor där nästan 30 procent endast har en skolgång som är sexårig eller kortare.

Målen med valfrihetssystemet riskerar att inte uppnås

Riksrevisionen har även konstaterat att valfrihetssystemet är svårt att tillämpa på målgruppen. Granskningen pekar på att de nyanlända har begränsade förutsättningar att skaffa kunskap om olika lotsalternativ för att kunna göra ett välinformerat val av lots. En anledning är att lotsföretagens tjänsteutbudspresentationer ofta är likartade och att skriftlig information om leverantörerna endast presenteras på svenska. Ytterligare faktorer som komplicerar valet är att detta är en ny arbetsmarknadspolitisk insats vilket gör att det är svårt för de nyanlända att bedöma och utvärdera etableringslotsen i förhållande till tidigare erfarenheter av liknande tjänster.

I granskningen har det dessutom framkommit att de nyanlända lockas med gåvor och förmåner vid val av lots, vilket kan styra deras val. En risk föreligger därmed att målet med att valfrihetssystemet ska verka kvalitetshöjande genom att leverantörerna konkurrerar med kvalitet i tjänsten inte uppnås. Ytterligare ett syfte med valfrihetssystemet är att det ska bidra till en självsanering i branschen. De nyanlända ska utgöra en kontrollfunktion genom att de har möjligheten att välja och byta lots efter antagen och upplevd kvalitet. Då närmare 80 procent av lotsleverantörerna upplever att branschen präglas av oseriösa lotsleverantörer och antalet utträden ur valfrihetssystemet är lågt bedömer dock Riksrevisionen att syftet troligtvis inte uppnås. Enligt Riksrevisionen kan det finnas skäl

att ifrågasätta om en valfrihetsmodell som vanligtvis fungerar för varor och tjänster kan fungera effektivt för en helt ny arbetsmarknadspolitisk insats som erbjuds människor som nyligen har kommit till Sverige.

Brister i uppföljningen av lotsleverantörerna

Riksrevisionens granskning har även visat att uppföljning och kontroll av lotsleverantörerna inte fungerar tillfredsställande. Arbetsförmedlingen ansvarar för att kontrollera och följa upp lotsverksamheten, men detta görs i förhållandevis låg utsträckning. Skälen till bristerna i uppföljningen kan härledas till brist på resurser och behovet av att ställa tydligare krav på lotsleverantörerna under upphandlingsförfarandet. Riksrevisionen ser risken att otillräckliga kontroller leder till ett system där fel leverantörer anlitas och dessutom tillåts fortsätta verka inom systemet. Följderna kan bli en låg kvalitet på lotstjänsten och att de nyanlända får dåligt stöd som kan inverka negativt på deras etablering i Sverige.

Eftersom kundvalet inte bidrar till att upprätthålla en hög kvalitet i lotstjänsten i tillräckligt hög utsträckning, krävs att Arbetsförmedlingen i egenskap av upphandlande myndighet är en god kravställare och garant för lotstjänstens kvalitet. Kvalitetssäkring och uppföljning är aspekter som Arbetsförmedlingen ansvarar för och som myndigheten också arbetar med att utveckla enligt en ny uppföljningsmodell.

Brister indikerar att lotstjänsten inte är en effektiv insats för att påskynda etablering i arbetslivet

Sammantaget har Riksrevisionen konstaterat brister i förutsättningarna och i genomförandet av den arbetsförberedande tjänsten etableringslots som pekar på en risk för låg måluppfyllelse. Det går dessutom inte att påvisa några samband mellan deltagande i lotstjänsten och de nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Granskningens resultat tyder visserligen på att de nyanlända är nöjda med lotstjänsten och Riksrevisionen har inga skäl att tro att den inte bidrar med något positivt. Ur ett arbetsmarknadsperspektiv leder den dock sannolikt inte till att uppfylla de mål och syften som tjänsten och etableringsreformen har.

Rekommendationer

Rekommendationer till regeringen

- *Renodla tjänsten etableringslots utifrån syftet att det framför allt ska vara en arbetsförberedande insats. Etableringslotsens uppdrag är allt för brett formulerat i förhållande till det övergripande målet om en snabbare etablering på arbetsmarknaden. En renodling mot mer arbetsmarknadsfokuserat stöd medför dock att lotstjänsten lämpligen inte kan erbjudas alla nyanlända som skrivs in på Arbetsförmedlingen och får en etableringsplan. Regeringen bör*

därmed överväga om det är mest ändamålsenligt att etableringslots erbjuds alla nyanlända arbetssökande. Huruvida en nyanländ ska få en lots kan exempelvis baseras på en arbetsmarknadspolitisk bedömning som görs av arbetsförmedlarna utifrån individens behov och förutsättningar för att kunna ta del av arbetsmarknadsinriktat stöd. Det finns dessutom skäl för att regeringen i samband med en renodling av tjänsten även ser över vilka förändringar som behövs i ersättningssystemet och omfattningen av tjänsten.

- *Analysera hur man tillgodoser de nyanländas behov av socialt stöd.* Med anledning av rekommendationen ovan bör regeringen även analysera hur behovet av socialt stöd hos de nyanlända ska tillgodoses samt förtydliga ansvaret mellan olika aktörer för att stödja nyanlända i praktiska frågor relaterade till hur de ordnar sitt liv i Sverige och till behov av hjälp med exempelvis myndighetskontakter, vårdgivare och barnomsorg.
- *Inför framtida arbetsmarknadspolitiska åtgärder redogöra för hur utvärdering av åtgärder kan möjliggöras.* Riksrevisionen har i tidigare granskningar pekat på behovet av att regeringen inför lanseringen av nya arbetsmarknadspolitiska insatser säkerställer att insatsernas effekter kan utvärderas. Detta kan exempelvis göras genom försöksverksamheter eller genom att implementeringen genomförs med vissa restriktioner som skapar jämförelsegrupper.

Rekommendationer till Arbetsförmedlingen

- *Undersök möjligheterna att stärka de nyanländas förutsättningar att göra välinformerade val av lots.* Detta kan exempelvis göras genom att myndigheten tillhandahåller mer information på individens modersmål, erbjuder ytterligare stödsatser för de nyanlända som önskar få hjälp vid valet av lots och genom inrättande av ett poängssystem.
- *Förstärk kvalitetssäkring genom ökad kontroll och uppföljning.* Både vid upphandlingsförfarandet och under tiden som lotstjänsten levereras bör Arbetsförmedlingens kvalitetssäkring förstärkas. Myndigheten bör analysera vilka förändringar som krävs vid upphandlingsförfarandet i syfte att förstärka kontrollen och uppföljningen av lotsföretagen. Under tjänstens leverans bör Arbetsförmedlingen utöka kontroller och uppföljning. Detta kan göras genom de kontroller som huvudkontoret och marknadsorganisationen har till sitt förfogande samt genom att arbetsförmedlare på de lokala arbetsförmedlingskontoren utför på-plats-besök och följer upp lotsleverantörerna i högre utsträckning. Kraven på underlaget för leverantörernas månadsrapportering bör ses över så att arbetsförmedlarna i större utsträckning ska kunna följa upp de aktiviteter som lotsen har erbjudit individen. Utöver att säkra att de nyanlända får del av en tjänst som håller avsedd kvalitet är syftet med kontrollerna även att förhindra felaktiga utbetalningar.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskningen

Sedan mitten av 1970-talet har sammansättningen av dem som invandrar till Sverige förändrats. Den tidigare stora gruppen arbetskraftsinvandrare har minskat, och gruppen människor med ett särskilt skyddsbehov har ökat.¹ Människor med ett särskilt skyddsbehov är en grupp nyanlända med betydligt större svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden än övriga invandrare.² Regeringen har framhållit att utdragna etableringsperioder är passiviserande och riskerar att leda till bidragsberoende och utanförskap.³

Ett av regeringens mål är att sysselsättningen bland utrikes födda ska öka. Under 2013 var arbetslöshetsnivån för utrikes födda mer än dubbelt så hög som för inrikes födda.⁴ Regeringen har betonat vikten av tidiga insatser för att hjälpa nyanlända att etablera sig och av att insatserna har en tydlig arbetsmarknadsinriktning.⁵

I syfte att uppnå en effektivare etablering för nyanlända genomförde regeringen 2010 den så kallade etableringsreformen. Reformen innebar en rad förändringar, framför allt att arbetsmarknadsperspektivet för nyanländas introduktion ska gälla från dag ett, samt att staten får ett större ansvar för att underlätta och påskynda etableringen.⁶ För att åstadkomma detta fick Arbetsförmedlingen i december 2010 det samordnande ansvaret för nyanländas etablering, och man lanserade nya insatser med ett arbetsmarknadsperspektiv.

En sådan ny arbetsförberedande insats är etableringslotsar. Etableringslots är en kompletterande arbetsförmedlingstjänst som erbjuds nyanlända i samband med

¹ Under 1950- och 1960-talen hade Sverige huvudsakligen arbetskraftsinvandring. De som inflyttade senare kom framför allt av flyktingskäl. SOU 2008:58, *Egenansvar – med professionellt stöd*, s. 61.

² Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, s.25.

³ Prop. 2009/10:60, s.25.

⁴ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s. 7.

⁵ Prop. 2009/10:60, s. 34.

⁶ Den 1 december 2010 trädde etableringsreformen i kraft genom en ny lag, lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen).

inskrivningen som arbetssökande på Arbetsförmedlingen.⁷ Tjänsten upphandlas av Arbetsförmedlingen och utförs av kompletterande aktörer, normalt kallade "etableringslotsar" eller "lotsar" (vidare i texten lotsar). Det finns flera anledningar till att Riksrevisionen har valt att granska insatsen etableringslots.

Etableringslots är en ny aktivitet i Arbetsförmedlingens tjänsteutbud. Det finns begränsad kunskap om hur den påverkar de nyanländas etablering och hur tjänsten fungerar i praktiken. Då etableringslotsar är en viktig insats i etableringsuppdraget är det angeläget att etableringslotsen på ett effektivt sätt bidrar till en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Eftersom det är en ny arbetsförberedande insats finns dessutom skäl att analysera huruvida den bedrivs effektivt. Långtidsutredningen 2011⁸ framhåller att det är viktigt att åtgärder som riktas mot utrikes födda, som förstärkta förmedlingsinsatser, utvärderas kontinuerligt.⁹ Ett fåtal studier har berört etableringslotsar och pekat på vissa brister som även uppmärksammats i media.¹⁰ De problem som nämnts har varit oseriösa etableringslotsaktörer på marknaden, svårigheter för nyanlända att välja en lots och att lotsarna inte arbetar tillräckligt med att främja de nyanländas etablering i arbetslivet. Enligt uppgift från tjänstemän vid Arbetsmarknadsdepartementet har de med anledning av uppmärksammade brister påbörjat en analys under våren 2014, i syfte att se över vilka åtgärder som behövs för att vidareutveckla lotstjänsten.¹¹ Även Arbetsförmedlingen har inlett en översyn av lotstjänsten.¹²

Utöver indikationer på brister har Riksrevisionen också bedömt granskningsvärdet utifrån hela etableringsuppdraget och de utmaningar som Arbetsförmedlingen står inför. Enligt Arbetsförmedlingen kommer utrikes födda att stå för det demografiska tillskottet i arbetsför ålder under de kommande åren. Därmed är etableringsuppdraget ett av de viktigaste uppdragen för myndigheten för att varaktigt öka sysselsättningen.¹³ Samtidigt har drygt 40 procent av deltagarna inom etableringsuppdraget en utbildningsnivå motsvarande förgymnasial utbildning kortare än 9 år.¹⁴ Detta gör att Arbetsförmedlingen står

⁷ Lotsen erbjuds enbart de nyanlända som har rätt till en etableringsplan och erbjuds i samband med att planen upprättas.

⁸ Långtidsutredningar har sedan 1948 fungerat som ett underlag för den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska debatten. Sedan dess har ett 20-tal långtidsutredningar presenterats. Utredningen leds och genomförs av tjänstemän vid Finansdepartementet. Långtidsutredningen 2011 har fokuserat på arbetsmarknadens funktionssätt.

⁹ Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011 s. 351.

¹⁰ Svenska Dagbladet, *Etableringslots får hård kritik*, 2012-06-24.

¹¹ Intervju 20.

¹² Arbetsförmedlingen, *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2014-05-02, s. 53.

¹³ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s. 107.

¹⁴ Siffror från mars 2014. Arbetsförmedlingen, *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2014-05-02, s. 16.

inför mer komplicerade matchningsuppdrag och myndigheten framhåller att det arbetsmarknadspolitiska uppdraget har blivit allt svårare.¹⁵

Den här granskningen genomförs inom ramen för Riksrevisionens granskningsstrategi *Etablering och integration*. Strategin syftar till att besvara frågan om huruvida statens insatser varit effektiva för att skapa förutsättningar och undanröja hinder för en snabb och ändamålsenlig etablering. Hittills har sju granskningar publicerats inom strategin.¹⁶ Områden som granskas är framför allt arbetsmarknad och utbildning.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka om den arbetsförberedande insatsen etableringslots är utformad och genomförs på ett effektivt sätt, så att den kan bidra till att påskynda individens etablering i arbetslivet. Om utformningen eller genomförandet brister, innebär detta en risk för att statliga medel inte utnyttjas på ett effektivt sätt och att verksamheten inte uppnår avsedda mål. Granskningen syftar således till att den granskade verksamheten ska kunna utformas mer ändamålsenligt och bedrivas med högre kvalitet. Staten kan då antas få ut mer av nedlagda resurser.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

1. Har regeringen och Arbetsförmedlingen skapat förutsättningar för att den arbetsförberedande insatsen etableringslots ska fungera på ett ändamålsenligt sätt?
2. Har de nyanlända getts tillräckliga förutsättningar för att kunna utnyttja möjligheten att välja lots?
3. Svarar etableringslotsarnas stöd till de nyanlända mot behoven av en snabb etablering i arbetslivet?

1.3 Bedömningsgrunder

Den övergripande bedömningsgrunden är effektivitet inom den statliga verksamheten. Enligt budgetlagen (2011:203) ska statlig verksamhet eftersträva hög effektivitet och god hushållning.

För att ta reda på om den arbetsförberedande insatsen etableringslots är effektiv har granskningen genomförts utifrån följande utgångspunkter och bedömningsgrunder:

¹⁵ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s. 9.

¹⁶ Se Riksrevisionens webbplats, *Etablering och Integration*.

Riksdagens och regeringens ställningstaganden

Riksdagens arbetsmarknadsutskott har uttalat att det är viktigt att de insatser som erbjuds de nyanlända är effektiva och anpassade efter individernas förutsättningar och behov.¹⁷ Utskottet instämmer med regeringen i att ökad sysselsättning är en avgörande faktor för att förbättra integrationen och framhåller att en viktig utgångspunkt i etableringsreformen är att arbetsmarknadsperspektivet ska gälla från första dagen i individens etableringsprocess.¹⁸

Arbetsmarknadsutskottet behandlade regeringens proposition 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering– egenansvar med professionellt stöd*, med förslag om etableringslots i utskottets betänkande 2009/10:AU7. Utskottet instämde i behovet av en reformering av systemet för nyanländas arbetsmarknadsetablering och ställde sig, med några tekniska justeringar, bakom förslagen i propositionen. Riksdagen biföll utskottets förslag till nya regler om etableringsinsatser som trädde i kraft i december 2010.¹⁹

Arbetsmarknadsutskottet har i fråga om etableringslotsar uttalat att det är avgörande för nyanländas etablering att de får möjlighet att arbeta så snart som möjligt. Etableringslotsarna är ett viktigt inslag för att hjälpa nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden och få kunskaper om det svenska samhället och arbetslivet.²⁰

Enligt regeringen utgör integrationspolitiken en del av regeringens övergripande politik för att bryta utanförskapet, öka sysselsättningen och förstärka arbetslinjen.²¹ Etableringslots är en del av etableringsuppdraget vars syfte är att påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Regeringen har uttalat att etableringsuppdraget behöver utvecklas och effektiviseras. Enligt regeringen behöver fokus på arbete förstärkas och insatserna behöver anpassas bättre till den aktuella målgruppen.²²

Målet med lotsverksamheten

Syftet med etableringslotsen är att ge den nyanlände tillgång till en aktör som ska stödja individen att snabbare etableras i arbets- och samhällslivet utifrån hans eller hennes livssituation. Etableringslotsen kan ha en coachande såväl

¹⁷ Betänkande 2012/13:AU1, s. 25.

¹⁸ Betänkande 2012/13:AU1, s. 25

¹⁹ Riksdagens debatt och beslut, 17 mars 2010.

²⁰ Betänkande 2012/13:AU och Betänkande 2013/14:AU1 *Utgiftsområde 13 Integration och Jämställdhet*.

²¹ Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 13, s. 26.

²² Prop. 2013/14:1 Utgiftsområde 13, s. 28.

som en arbetsförmedlande roll.²³ I Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag²⁴ till lotsleverantörerna framgår att lotsen ska bidra till att den nyanlände:

- Får kontakter och nätverk mot arbetslivet i Sverige.
- Får orientering om det svenska arbetslivets allmänna villkor och krav.
- Får möjlighet till socialt stöd som kan röra bostadssituationen, behovet av hälso- och sjukvård, eller familjesituationen.

Enligt tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet ska lotsen påskynda individens etablering i arbetslivet i förhållande till hur lång tid etableringen tog innan regeringen introducerade etableringsreformen.²⁵ Motiven till etableringsreformen var just att minska etableringsperioderna och få fler nyanlända in på arbetsmarknaden.²⁶

Riksrevisionen anser därmed att den arbetsförberedande insatsen etableringslots är effektiv om den är utformad och genomförs på ett sådant sätt att den kan anses påskynda individens etablering på arbetsmarknaden.

För att utformningen och genomförandet ska vara effektiva bedömer vi att följande kriterier lämpligen bör vara uppfyllda:

- Valfrihetssystemet fungerar ändamålsenligt, vilket innebär att nyanlända gör aktiva och välgrundade val av lots.
- Individerna har tillräckliga kunskaper om etableringslotsens roll och uppdrag för att kunna avgöra om den valda etableringslotsens stöd bidrar till den egna etableringen i arbetslivet.
- Etableringslotsens stöd har framför allt ett tydligt arbetsmarknadsfokus.
- Etableringslotsens stöd erbjuds i sådan omfattning att det kan anses ha en reell inverkan på individens etablering i arbetslivet.
- Det finns ett tillräckligt samarbete mellan etableringslotsen och andra aktörer.
- Ersättningssystemets konstruktion är ändamålsenlig, vilket innebär att det skapar incitament för etableringslotsen att uppfylla sitt uppdrag.
- Arbetsförmedlingen ställer tillräckligt höga krav på etableringslotsverksamheten för att säkerställa kvaliteten i lotstjänsten.

²³ Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknads-etablering – egenansvar med professionellt stöd*, s. 76.

²⁴ Förfrågningsunderlaget är det underlag för anbud som en upphandlande myndighet tillhandahåller en leverantör inför en upphandling. I ett förfrågningsunderlag ska den upphandlande myndigheten beskriva vad som ska upphandlas och vilka krav som den upphandlande myndigheten ställer på leverantören.

²⁵ Intervju 17.

²⁶ Prop. 2009/10:60. Se s. 24 ff. om reformbehov och långsam etablering på arbetsmarknaden för nyanlända. Regeringen framhåller att ett stort problem är att många nyanlända aldrig kommer in på arbetsmarknaden samt att utdragna etableringsperioder är destruktiva och passiviserande och riskerar att leda till bidragsberoende.

- Arbetsförmedlingen genomför uppföljning och kontroll i tillräckligt hög utsträckning för att kunna kontrollera att kvaliteten i lotsverksamheten upprätthålls.

Arbetsförmedlingens uppdrag

Enligt myndighetsförordningen (2007:515) är myndighetens ledning ansvarig inför regeringen för verksamheten, för att den bedrivs effektivt och för att den redovisas tillförlitligt och rättvisande.

Arbetsförmedlingen är den huvudsakliga myndigheten för genomförande av arbetsmarknadspolitiken.²⁷ Av Arbetsförmedlingens instruktion framgår att myndigheten har ett särskilt ansvar för vissa nyanlända invandrare enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar samordna etableringsinsatser som syftar till att underlätta och påskynda dessa personers etablering i arbets- och samhällslivet, samt vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.²⁸

1.4 Avgränsningar

Granskningen har avgränsats till att omfatta den statliga arbetsmarknadspolitiska insatsen etableringslots. Som ovan beskrivits undersöks förutsättningarna för och genomförandet av insatsen. Granskningen innehåller ingen effektutvärdering, det vill säga vi gör inget försök att mäta etableringslotsens sysselsättningseffekter på personer som har deltagit i tjänsten etableringslots.

Regeringens och Arbetsförmedlingens styrning behandlas utifrån tjänsten etableringslots. I granskningen görs ingen heltäckande analys av alla delar av Arbetsförmedlingens verksamhet som har koppling till myndighetens hantering av lotsverksamheten. Till exempel analyseras inte myndighetens hela kontroll- och uppföljningsmodell avseende tjänster som upphandlas av kompletterande aktörer. Vi gör inte heller någon heltäckande analys av myndighetens upphandlingsprocess enligt lagen om (2008:962) om valfrihetssystem.

Granskningen har dessutom haft ett övergripande perspektiv där eventuella regionala eller kommunala skillnader i genomförandet av tjänsten etableringslots inte har varit i fokus.

Övriga aktörer, som kommuner, berörs översiktligt om deras verksamhet är relevant för vår granskning av tjänsten etableringslots.

²⁷ Betänkande 2012/13:AU2 *Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv.*

²⁸ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

1.5 Centrala termer

Flera olika termer används i denna granskning. Här förklarar vi de mest centrala termerna.

Nyanländ avser en person som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Etableringsinsatser pågår enligt lagen i högst 24 månader.

Kompletterande aktör är samlingsbegreppet för de företag och andra organisationer som samverkar med Arbetsförmedlingen och som erbjuder arbetssökanden en kompletterande arbetsförmedlingstjänst.

Lotstjänst avser den arbetsförberedande insats som Arbetsförmedlingen upphandlar av kompletterande aktörer. En *lots* åsyftar en person som arbetar med tjänsten etableringslots på ett företag; detta företag kallas i texten *lotsföretag*. I granskningen använder vi *lotsning* för att beskriva själva arbetet som lotsen utför.

Med *verksamhetsadress* avses kontor där lotsföretag bedriver verksamhet inom ramen för lotstjänsten.

1.6 Metoder för datainsamling

Granskningens datainsamling beskrivs kortfattat nedan. De empiriska delarna bidrar gemensamt till att besvara revisionsfrågorna. För en mer utförlig metodbeskrivning, se bilagor 1–3.

1.6.1 Intervjuer

För att få en uppfattning om hur lotstjänsten fungerar, har Riksrevisionen intervjuat företrädare för lotsföretag, nyanlända arbetssökande som har en etableringslots och arbetsförmedlare vid två arbetsförmedlingskontor. Intervjuerna med nyanlända genomfördes med hjälp av tolk.

Därutöver har intervjuer genomförts med tjänstemän på Arbetsförmedlingens huvudkontor och företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet. Inför intervjuerna kontaktades de som Riksrevisionen hade som kontaktpersoner. Dessa personer i sin tur hänvisade till tjänstemän som har kompetens och ansvar att uttala sig i frågor som rör en viss verksamhet inom myndigheten. Syftet med dessa intervjuer har varit att klargöra styrningen av lotstjänsten och vilka åtgärder de statliga aktörerna vidtagit för att tjänsten etableringslots ska fungera ändamålsenligt.

Totalt intervjuades 43 personer. Alla intervjuer har varit semistrukturerade och genomförts utifrån en på förhand framtagen intervjuguide.

För en mer utförlig beskrivning av intervjuerna, se bilaga 1.

1.6.2 Dokumentstudier

Under granskningen har vi även gått igenom centrala dokument inom området, däribland Arbetsförmedlingens årsredovisningar, återrapporteringar, interna styrdokument, budgetpropositioner samt forsknings- och utvärderingsrapporter.

1.6.3 Enkätundersökningar

I syfte att bredda bilden av hur etableringslotsarna fungerar har Riksrevisionen genomfört två enkätundersökningar:

Telefonenkät till nyanlända

Riksrevisionen har genomfört en telefonenkät riktad till nyanlända. Undersökningens målgrupp var nyanlända personer som avslutade stöd från etableringslots senast tre månader räknat från urvalstillfället i januari 2014 och som haft sådant stöd i åtminstone tre månader. Intervjuerna genomfördes på individernas modersmål. Svarsfrekvensen för hela undersökningen blev 65 procent.

Frågorna i undersökningen handlar om hur de nyanlända upplevde det stöd de fått från lotsen. Svaren i alla frågor har därefter analyserats utifrån ett antal olika bakgrundsvariabler samt mot bakgrund av svaren i några av de andra undersökningsfrågorna.

Datainsamlingen ha skett med stöd av företaget *Statistik konsulterna Jostat & Mr Sample AB* och gjordes i form av telefonintervjuer, med intervjuare på företaget *Evry AB*. Intervjuerna föregicks av ett brev som skickades ut till de utvalda personerna, där undersökningen presenterades och den kommande intervjun annonserades. Brevet innehöll en svensk version och en version översatt till intervjupersonens modersmål. Riksrevisionen utformade enkätfrågorna och enkätbrevet samt analyserade resultaten.

För en mer utförlig beskrivning av telefonenkäten, se bilaga 2.

Webbenkät till kontaktpersoner på lotsföretag

Riksrevisionen har även genomfört en enkätundersökning bland lotsföretagen. Undersökningens målpopulation är kontaktpersoner för lotsföretag som finns registrerade hos Arbetsförmedlingen. En kontaktperson kan vara registrerad som kontakt för flera av lotsföretagets verksamhetsadresser. I dessa fall har

dock kontaktpersonen fått endast en enkät. Registrerade verksamhetsadresser som ej var godkända av Arbetsförmedlingen och adresser med noll deltagare vid tillfället för datauttaget inkluderades inte i undersökningen. Enkäten skickades till alla övriga kontaktpersoner som var totalt 530 stycken, varav 378 personer svarade på enkäten. Detta utgör en svarsfrekvens på 71 procent.

I enkäten ställdes bland annat frågor om hur kontaktpersonerna arbetar med lotsning och hur de uppfattar samverkan med Arbetsförmedlingen. I början av enkäten ställdes frågan om kontaktpersonen har egen erfarenhet av att lotsa nyanlända. Om personen har svarat nej har denne inte fått svara på frågor om hur själva lotsningen har gått till, utan enbart om hur lotstjänsten fungerar allmänt. Av alla personer som besvarade enkäten har 93 procent uppgett att de har erfarenhet av att själva lotsa nyanlända.

För en mer utförlig beskrivning av enkätundersökningen och bortfallsanalys, se bilaga 3.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Alica Selmanovic Monokrousos (projektledare), revisor Christian Armandt och praktikant Nedim Colo.

1.7 Disposition

Kapitel 2 innehåller en bakgrundsbeskrivning av tjänsten etableringslots. Kapitlet redogör för syftet med tjänsten samt hur den är tänkt att fungera.

Kapitel 3 beskriver individens val av lots. I kapitel 4 presenteras granskningens resultat för innehållet i lotstjänsten, det vill säga det stöd som lotsarna ger de nyanlända. Kapitel 5 rymmer iakttagelser om Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning. I kapitel 6 resonerar vi om vilka effekter som kan förväntas av lotstjänsten. Rapportens avslutande kapitel 7 innehåller slutsatser och rekommendationer.

2 Etableringslotsen – en tjänst för snabbare etablering på arbetsmarknaden

Detta kapitel beskriver bakgrunden till att tjänsten etableringslots infördes, dess syfte och hur tjänsten är tänkt att fungera. Kapitlet redogör också för utvecklingen av lotsmarknaden under de senaste åren, andelen nyanlända med etableringslots och kostnaderna för tjänsten.

2.1 Syftet med tjänsten och lotsens roll

I linje med målen att minska utanförskapet bland nyanlända och att hjälpa dem att snabbare komma in på arbetsmarknaden, införde regeringen etableringslotsar som en ny aktör i samband med etableringsreformen som trädde i kraft i december 2010.²⁹ Ett av syftena med etableringslotsen är att den ska bidra till att påskynda individens etablering i arbetslivet. En utgångspunkt är att korta etableringstiden i förhållande till den tid etableringen tagit innan etableringsreformen introducerades.³⁰

Enligt regeringens proposition är etableringslotsen den som ska ha den huvudsakliga kontakten med den nyanlände och tjänsten ska vara en arbetsförberedande insats.³¹ Tanken är att lotsen ska bidra med sådant som en nyanländ ofta saknar när hon eller han kommer till Sverige, bland annat nätverk, erfarenhet, språkkunskaper och kunskaper om det svenska samhället och arbetslivet. Dessutom ska lotsarnas nätverk ge bredare kontakter och bättre möjligheter till arbetssökande för de nyanlända, i förhållande till om de bara använde Arbetsförmedlingen som kanal. Regeringens proposition anger inte hur det är tänkt att lotsarna ska genomföra uppdraget. Regeringen understryker att det är något som lotsen själv bör avgöra i det enskilda fallet. Som exempel på vad en etableringslots ska kunna erbjuda anges råd och stöd vid studie- och yrkesval, arbete med matchning, coachning, jobbsökaraktiviteter, hjälp med arbetsgivarkontakter och att skaffa praktikplatser. För att påskynda etableringen är det enligt regeringen dock viktigt att lotsen även kan ta hand om de nyanländas sociala situation och agera stöd åt individen utifrån hela dennes

²⁹ Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, s. 34–35.

³⁰ Intervju 17.

³¹ Prop. 2009/10:60, s. 76–78.

livssituation. Detta innefattar familjesituation, behov av hälso- och sjukvård, bostadssituation med mera. I lotsens roll ingår även att tillsammans med den nyanlände vidareutveckla den etableringsplan som Arbetsförmedlingen har upprättat och planera vilka aktiviteter den nyanlände behöver för att öka möjligheten att få ett arbete.

2.2 Valfrihet och individanpassning

En av regeringens intentioner med etableringsreformen var att den skulle medföra en ökad valfrihet för de nyanlända och leda till att etableringsprocessen utgick från ett individperspektiv snarare än ett myndighetsperspektiv.³²

Lotstjänsten upphandlas av Arbetsförmedlingen enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). LOV reglerar vad som ska gälla när myndigheter konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att överlåta till den enskilde, det vill säga brukaren, att välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem.³³ Det är alltså den nyanlände själv som ska välja en etableringslots bland leverantörerna på lotsmarknaden.

Tanken med att upphandla leverantörer inom ramen för ett valfrihetssystem är att bidra till att förskjuta makt från politiker och tjänstemän till brukaren. Genom att ge de nyanlända ett ökat inflytande och ökad valfrihet anser man dessutom att kvaliteten kan höjas och i och med detta att etableringen påskyndas.³⁴ Enligt tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet ska valfriheten ge individen möjlighet att välja något som passar honom eller henne och god individanpassning ska bidra till att tjänsten bli effektiv.³⁵

Ett annat syftet med valfrihetssystemet är att det ska bana väg för en mångfald av företag som har sina egna affärsidéer. I ett sådant system poängteras även att det är viktigt att den nyanlände kan göra omval.³⁶ Lotsen ska ges frihet att utforma sin verksamhet på sitt eget sätt; de nyanlända har då möjlighet att välja och byta lots efter vad som passar dem och vad de upplever som en kvalitativ tjänst. Detta ska även bidra till att branschen blir självsanerande.³⁷

De som i praktiken kan stödja de nyanlända vid valet av etableringslots är arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen. Deras uppgift är att informera

³² Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, s. 35.

³³ Konkurrensverket, *Valfrihetssystem*, 2013-09-15.

³⁴ Prop. 2009/10:60, s. 76.

³⁵ Intervju 17.

³⁶ Prop. 2009/10:60, s. 96.

³⁷ Intervju 5.

de nyanlända om lotstjänsten och rätten att välja, och om vilka lotsföretag som finns att tillgå. Arbetsförmedlarnas uppdrag är även att uppmuntra de nyanlända att göra aktiva val, men samtidigt ska arbetsförmedlarna vara neutrala beträffande vilken lots en nyanländ borde välja. Informationen de lämnar ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.³⁸

Till skillnad mot upphandling som görs i enlighet med lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), där den leverantör som lämnat det mest förmånliga anbudet ska tilldelas kontrakt, ska alla leverantörer godkännas som lämnar in en ansökan för lotstjänsten och uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget. Dessa ska få skriva kontrakt och bli leverantörer i valfrihetssystemet. Den upphandlande myndigheten får inte begränsa antalet leverantörer som ska godkännas. Det finns alltså flera leverantörer på marknaden samtidigt och alla får lika ersättning för samma typ av tjänst. Däremot garanteras inga volymer utan det styrs av dem som väljer tjänsten. Leverantören konkurrerar således inte med pris utan med kvalitet.³⁹ Enligt 9 kap. 2 § LOV ska den upphandlande myndigheten dock tillhandahålla ett ickevalsalternativ för den enskilde som inte väljer leverantör. För lotstjänsten är det närhetsprincipen som styr tilldelningen när individen inte själv väljer en etableringslots. Närhetsprincipen innebär i detta fall att Arbetsförmedlingen beslutat att tilldela den etableringslots som ligger närmast den arbetssökandes bostad.⁴⁰

2.3 Ersättningsmodellen som incitament för att påskynda etableringen

Genom att de privata aktörernas ersättning delvis är resultatbaserad, ska etableringslotsarna få incitament för att få ut de nyanlända i arbete snabbt och således påskynda etableringen på arbetsmarknaden.⁴¹ Enligt tjänstemän på Arbetsförmedlingens huvudkontor är tanken att de företag som uppnår bäst resultat också ska nå högst ersättning och därmed bli de som klarar sig bäst på marknaden.⁴² Ersättningsystemet syftar alltså i likhet med valfrihetssystemet till att lotsmarknaden ska bli självsanerande.

Ersättningen till ett lotsföretag består av startersättning, månadsersättning och olika resultatbaserade ersättningar (se tabell 1). Den totala ersättningen till lotsföretaget blir i enlighet med valfrihetsmodellen avhängigt antalet deltagare och de resultat

³⁸ Prop. 2009/10:60, s. 95.

³⁹ Tillväxtverket, *Så fungerar LOV*, 2014-04-15.

⁴⁰ Arbetsförmedlingens handläggarsöd, *Etableringslotsen*, 2013-10-04, s. 5.

⁴¹ Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, s. 98.

⁴² Intervju 5.

de uppnår. Ett lotsföretag får uppge ett kapacitetstak för hur många nyanlända det kan ta emot. Lotsföretaget kan ändra kapacitetstaket under tjänstens gång men får inte ta emot mer än 30 nyanlända per anställd lots.⁴³ Utgångspunkten med ersättningssystemet är alltså att ersättningen är prestations- och resultatbaserad, och övergång till arbete eller högskoleutbildning premieras särskilt. Personer som står längre från arbetsmarknaden och kan förmodas kräva en större arbetsinsats berättigar också till en högre ersättning.⁴⁴ Ett lotsföretag får högre ersättning om den nyanlände har gått i skolan i högst sex år. Månadsersättningen betalas ut så länge individen har en lots och deltar i etableringsinsatser, vilket man kan göra i högst 24 månader.

Det bör dock i sammanhanget påpekas att ett lotsföretag får resultat ersättning om en individ har fått ett jobb oavsett om det är individen själv, lotsen eller någon annan som har bidragit till detta.

Tabell 1 Ersättningsmodell (beloppen är exklusive moms)

Typ av ersättning	6 års utbildning eller kortare	Längre än 6 års utbildning	Kommentar
Start-ersättning	6 000 kr	3 500 kr	Betalas ut när en individ börjar hos en etableringslots. Dock först efter att Arbetsförmedlingen har godkänt den gemensamma planeringen.
Månads-ersättning	1 650 kr	1 100 kr	Betalas ut löpande (när månadsrapporterna har godkänts).
Resultat-ersättning 1	13 000 kr	8 000 kr	Betalas ut när en nyanländ tillträtt en anställning om minst 3 månader.
Resultat-ersättning 2 och snabbhetspremie	40 000 kr	30 000 kr	Betalas ut när den nyanlände har behållit arbete under sex sammanhängande månader eller gått eftergymnasial utbildning minst en termin eller har startat eget företag och bedrivit verksamhet utan stöd från Arbetsförmedlingen i minst sex månader. Snabbhetspremien är en rörlig del som är kopplad till hur snabbt etableringslotsen uppnår resultat 2. Ersättningen motsvarar innevarande månadsersättningar av etableringsplanens ramperiod om 24 månader.

Källa: Arbetsförmedlingen, *Välkommen som etableringslots för nyanlända invandrare*, 2013-08-20.

⁴³ SOU 2014:60 *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, s. 148.

⁴⁴ Prop. 2009/10:60, s. 98

2.4 Kritik mot lotstjänsten under remissrundan

Under remissrundan för utredningsförslaget som föranledde regeringens proposition möttes förslaget om en lotstjänst av både positiva och negativa reaktioner bland remissinsatserna. Kritiken som lämnades mot förslaget var bland annat att etableringslotsens roll var otydlig, att tjänsten skulle försvåra den redan problematiska samordningen i etableringsprocessen samt att satsningen sannolikt inte skulle bli effektiv och hjälpa till att uppnå målen.⁴⁵ I remissvaren sågs det som positivt att tjänsten skulle bidra till en utökad individanpassning för de nyanlända och fler företag på marknaden.⁴⁶ Samtidigt påpekades svårigheterna med att tillämpa ett valfrihetssystem i förhållande till den målgrupp som etableringslotsarna var avsedda att hjälpa.⁴⁷

Remissinstanserna uttryckte även oro för att ett system med resultatansättningar skulle kunna ge incitament för lotsar att arbeta med kortsiktiga lösningar för att få nyanlända i arbete. Regeringen argumenterade dock att forskningen visar att en tidig arbetsmarknadskontakt leder till bättre etablering på lång sikt.⁴⁸

Vikten av tillsyn, uppföljning och utvärdering var något som poängterades i remissvaren. Detta med hänvisning till att leverantörerna skulle arbeta med en utsatt målgrupp.⁴⁹ Ett förslag fanns om att länsstyrelserna skulle granska att lotsen uppfyller de krav som framgår av lagar, förordningar och föreskrifter. Detta antogs dock inte då etableringslotsarnas verksamhet inte skulle regleras i lag. De krav som ställs på lotsarna och övriga villkor för att bli godkänd och få teckna kontrakt ska istället anges i det förfrågningsunderlag som Arbetsförmedlingen tillhandahåller.⁵⁰

2.5 Regeringens och Arbetsförmedlingens styrning

2.5.1 Regeringens styrning av lotsverksamheten

Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen sker huvudsakligen genom regeringens instruktion till Arbetsförmedlingen, förordning (2007:1030), de årliga regleringsbrevens samt genom myndighetsdialoger. Därtill finns flera lagar och förordningar som är relevanta för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och därmed Arbetsförmedlingen. Uppföljning sker genom

⁴⁵ Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, s. 74–75.

⁴⁶ Prop. 2009/10:60, s. 75.

⁴⁷ Prop. 2009/10:60, s. 83–84.

⁴⁸ Prop. 2009/10:60, s. 98.

⁴⁹ Prop. 2009/10:60, s. 83–84.

⁵⁰ Prop. 2009/10:60, s. 83–93.

årsredovisningen, verksamhetsprognoser och annan återrapportering som Arbetsförmedlingen lämnar till regeringen.

Enligt instruktionen ska Arbetsförmedlingens verksamhet utformas så att den bedrivs på ett effektivt, enhetligt och rättssäkert sätt.⁵¹ Myndigheten har även i uppdrag att anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. Arbetsförmedlingen ska också analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt. Instruktionen ålägger även Arbetsförmedlingen att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.⁵²

Arbetsförmedlingens ansvar för nyanländas etablering

I och med etableringsreformen fick Arbetsförmedlingen huvudansvaret för de nyanländas etableringsinsatser och med det följde ansvaret för tjänsten etableringslots. Av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) framkommer att Arbetsförmedlingens ska samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Detta framkommer även av regeringens instruktion till Arbetsförmedlingen.⁵³

Arbetsförmedlingens ansvar slås också fast i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Enligt förordningen innebär insatser för vissa nyanlända invandrare att Arbetsförmedlingen ansvarar för att genomföra etableringssamtal, samt för att upprätta en etableringsplan och tillhandahålla aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet enligt etableringslagen.

Etableringslagen – valfrihetssystem, deltagare och styrning

Det som föreslogs i propositionen om nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering regleras till stor del genom etableringslagen.⁵⁴ Arbetsförmedlingen tilldelas i lagen det formella ansvaret för att tillhandahålla ett eller flera valfrihetssystem inom vilket myndigheten ska upphandla, godkänna och kontraktera leverantörer som de nyanlända ska kunna välja som etableringslotsar. De som är berättigade att få en etableringslots är nyanlända invandrare som omfattas av etableringslagen. Målgruppen för etableringsuppdraget, och därigenom även etableringslotstjänsten, är

⁵¹ § 3 punkt 1, Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁵² § 4 punkter 2, 4 och 7, Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁵³ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, § 6a.

⁵⁴ Reglering sker även genom förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare, förordning (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare, förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och förordning (2010:1022) om statlig ersättning för vissa utlänningar.

nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, samt nyanlända som har fyllt 18 men inte 20 år och som beviljats sådant uppehållstillstånd, förutsatt att de saknar föräldrar här i landet. Målgruppen omfattar också de anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som är mellan 20 och 65 år.⁵⁵

Det finns inga övriga förordningar eller föreskrifter som specifikt reglerar lotstjänsten, utöver etableringslagen. Arbetsförmedlingen som har det operationella ansvaret för etableringslotstjänsten har valt att styra verksamheten genom utformningen av förfrågningsunderlaget. Detta är det dokument som ska användas vid ansökan om att få bli lotsleverantör. Här stadgas ett antal krav som leverantörerna måste uppfylla för att bli godkända som leverantörer. Vidare har tjänstemän på Arbetsförmedlingen beskrivit att myndigheten har utfärdat olika typer av regler och riktlinjer för lotsleverantörerna vilka kommuniceras på olika sätt, däribland via myndighetens webbplats (se vidare avsnitt 2.5.2).⁵⁶

Återrapporteringskrav i arbetsförmedlingens regleringsbrev

I regleringsbrevet för 2011 fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att redogöra för hur valfrietssystemet med etableringslotsar fungerar.

I regleringsbrevet för 2012 uppdrogs Arbetsförmedlingen att redovisa en analys av genomförandet och resultatet av myndighetens uppdrag om etablering av vissa nyanlända invandrare, däribland valfrietssystem med etableringslotsar. Året därefter fick myndigheten ett uppdrag med fokus på att redovisa statistik med kommentarer om etableringsuppdragets genomförande. För år 2014 ska Arbetsförmedlingen redovisa kommenterad och analyserad statistik om etableringsuppdragets olika delar.⁵⁷

Regeringen har sedan år 2007 gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att anlita kompletterande aktörer.⁵⁸ Arbetsförmedlingen ska säkerställa att dessa är en del av myndighetens tjänsteutbud och enligt regleringsbrevet för 2012 anger regeringen att Arbetsförmedlingen ska säkerställa att kompletterande aktörer i ökad utsträckning tillhandahålls inom ramen för ett valfrietssystem.⁵⁹ Liknande styrning återfinns för året 2013, men inte för 2014.

⁵⁵ Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁵⁶ Intervju 5.

⁵⁷ Regleringsbrev för budgetåren 2011–2014 avseende Arbetsförmedlingen.

⁵⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) samt förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁵⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen.

I regleringsbrevet för 2014 uppdrar regeringen Arbetsförmedlingen att redovisa hur myndigheten arbetar med att motverka, hantera och följa upp fel i bland annat ersättning till externa leverantörer och vilka behov och möjligheter myndigheten bedömer att det finns att stärka kontrollsystemet i myndighetens samlade verksamhet.⁶⁰

2.5.2 Arbetsförmedlingens styrning av lotsverksamheten

Generell uppdragsbeskrivning

Arbetsförmedlingen styr inte lotstjänstens innehåll, vilket går i linje med tanken om att lotsföretagen ska vara fria att utforma sin tjänst som de önskar och tror är bäst. Lotsarna ska arbeta för att det övergripande målet med lotstjänsten nås, vilket är att den nyanlände under eller efter tiden hos lotsen når egen försörjning på snabbast möjliga sätt.⁶¹ Enligt tjänstemän på Arbetsförmedlingens huvudkontor ska lotstjänsten styras utefter varje enskild arbetssökandes behov. Därtill ska ersättningssystemets konstruktion, där lotsen får en resultatersättning då den nyanlände får ett jobb, styra lotsarna mot att utforma sin verksamhet på det mest effektiva sättet.⁶²

Detta innebär att Arbetsförmedlingen inte anger *hur* lotsen ska arbeta eller exakt vilken roll lotsen ska ha. Myndigheten har dock i en skrift med information riktad till dem som vill ansöka om att bli lotsföretag lämnat en beskrivning av vilka egenskaper lotsen bör ha.⁶³ Där beskrivs att lotsen bör:

- Ha bred kompetens om den service och det stöd som samhället kan erbjuda nyanlända.
- Ha goda kunskaper och kontakter om arbetsmarknadens krav och möjligheter.
- Snabbt kunna göra en bedömning av den nyanländes behov och förmåga för att effektivisera insatserna för etableringsplanens genomförande.

I samma skrift definierar Arbetsförmedlingen vad myndigheten anser ingår i uppdraget. Där framgår det att lotsen ska bidra till att:

- Hjälpa den nyanlände att genomföra etableringsplanen.
- Stärka den nyanländes nätverk.
- Ha kontakter med potentiella arbetsgivare.
- Ge råd och stöd vid till exempel studie- och yrkesval, coachning, matchning och jobbsökaraktiviteter.
- Ge stöd i olika sociala frågor.

⁶⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen.

⁶¹ ⁵⁹ Arbetsförmedlingen, förfrågningsunderlag etableringslotsar, 2012-03-07.

⁶² ⁶⁰ Intervju 5.

⁶³ Faktablad från Arbetsförmedlingen, *Ansök om att bli lots*, utgiven november 2010.

- Återrapportera till Arbetsförmedlingen om den nyanländes deltagande och aktiviteter.

Arbetsförmedlingen ställer krav på att lotsarna ska tillhandahålla aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i samhälle och arbetsliv. Lotsen ska träffa den arbetssökande under minst tre timmar per månad, varav minst två timmar per månad ska utgöras av individuella möten mellan den arbetssökande och lotsen.⁶⁴ Mer detaljerade krav på vilka aktiviteter som måste erbjudas till alla nyanlända ställs inte från Arbetsförmedlingen, vilket är i linje med regeringens intentioner om att lotsen själv bör avgöra vilken roll denne ska ha och hur den ska arbeta.⁶⁵

Krav i förfrågningsunderlag vid upphandling

Utöver detta styr Arbetsförmedlingen tjänsten genom förfrågningsunderlaget som presumtiva leverantörer får använda vid ansökan om att bli kontrakterade som lotsföretag inom valfrihetssystemet. För att bli godkänd krävs bland annat att leverantören visar att de har en godtagbar ekonomisk ställning, har tillgång till godkända lokaler och tillräckligt med personal för tjänsten, att de avser att arbeta för kvalitet i tjänsten samt att de har den kompetens som Arbetsförmedlingen kräver. Arbetsförmedlingen ställer också krav på att lotsen ska erbjuda aktiviteter om minst tre timmar per månad, varav två timmar ska utgöras av individuell handledning.⁶⁶

Information och övrig styrning

Utöver förfrågningsunderlaget styr Arbetsförmedlingen lotstjänsten genom information till lotsarna. Ett exempel på detta är att Arbetsförmedlingen utfärdat en marknadsföringspolicy som fastställer att all marknadsföring av lotsen eller det företag som lotsen arbetar på ska vara saklig, korrekt och uppfylla kraven på god sed.⁶⁷ Policyn beskriver vilka förmåner och gåvor som lotsar får erbjuda de nyanlända samt högsta tillåtna värdet för dessa gåvor.

Ytterligare en typ av styrning som Arbetsförmedlingen använder är myndighetens uppföljningar av lotsleverantörer. Uppföljningar görs genom granskning av handlingar eller olika typer av leverantörsbesök i syfte att vidareutveckla tjänsten.

⁶⁴ Arbetsförmedlingens handläggargröd, *Etableringslotsen*, 2013-10-04.

⁶⁵ Se prop. 2009/10:60 s. 76.

⁶⁶ Arbetsförmedlingen, förfrågningsunderlag etableringslotsar, 2012-03-07.

⁶⁷ Arbetsförmedlingen, *Marknadsföring av Etableringslotsar*, beslutad 2013-09-16.

2.6 Utveckling av tjänsten sedan den infördes

Etableringsreformen infördes i december 2010 och i samband med det började Arbetsförmedlingen tillhandahålla tjänsten etableringslots.

2.6.1 *Många nyanlända väljer att ha lots*

Ett stort antal av de nyanlända som ingår i målgruppen väljer att ha en etableringslots. I slutet av januari 2014 hade 21 534 personer fått beslut om en etableringslots. Detta utgör ungefär 80 procent av alla de nyanlända som hade en etableringsplan. Arbetsförmedlingens bedömning är att mellan 80 och 90 procent av deltagarna med etableringsplan kommer att ha beslut om lots under de kommande åren.⁶⁸ I diagram 2 under avsnitt 2.6.4 redovisas en översikt över utvecklingen av antalet nyanlända som haft lots tillsammans med utvecklingen av antalet lotsleverantörer för samma period.

2.6.2 *De nyanlända gör aktiva val och byter lots*

Det finns två sätt att få en etableringslots. Antingen gör man ett aktivt val där man själv bestämmer vilken etableringslots man vill ha, eller så tilldelas man en lots av Arbetsförmedlingen, som tilldelar etableringslotsar enligt en närhetsprincip. Enligt 9 kap. 2 § LOV ska den upphandlande myndigheten tillhandahålla ett ickevalsalternativ för den som inte själv väljer leverantör. För lotstjänsten är det närhetsprincipen som styr när den nyanlände inte själv vill välja en lots, vilket innebär att Arbetsförmedlingen beslutar om den lots som ligger närmast den arbetssökandes bostad.⁶⁹ Vid återsrapportering av etableringsuppdraget i maj 2014 skrev Arbetsförmedlingen att andelen som valde lots genom ett aktivt val uppgick till över 95 procent. Arbetsförmedlingen skriver i återsrapporteringen av etableringsuppdraget att 35 procent av de nyanlända som tagit del av tjänsten någon gång har bytt lots. Den siffran inkluderar dock inte dem som bytt på grund av att de flyttat.

Den nyanlände får byta lots oavsett orsak och Arbetsförmedlingen upprättar ingen dokumentation över motiven bakom dessa byten.⁷⁰

2.6.3 *Inga större regionala skillnader i andelen nyanlända som har en lots*

Arbetsförmedlingen har totalt 320 arbetsförmedlingar som är samlade i tio geografiska marknadsområden. Det förefaller inte finnas några större skillnader mellan dessa områden i andelen nyanlända som har valt att ha en lots (se diagram 1). Den lägsta andelen finns i marknadsområdet Stockholm/

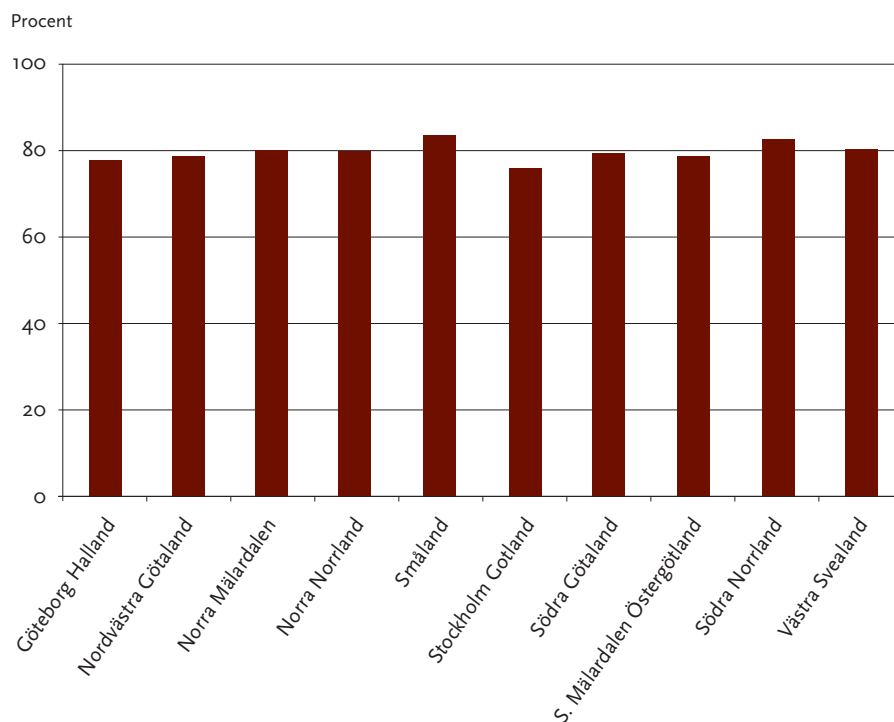
⁶⁸ Arbetsförmedlingens återsrapportering 2014 – *Prognoser för utbetalningar 2014–2018*, s 68, 2014-02-21.

⁶⁹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd, *Etableringslots*, 2013-10-04, s. 5.

⁷⁰ Intervju 5 och Arbetsförmedlingens återsrapportering, *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2014-05-02, s. 50.

Gotland där 75 procent har valt en lots. Den högsta andelen finns i marknadsområdet Småland där 83 procent har en lots.

Diagram 1 Andel nyanlända med lots per marknadsområde



Källa: Arbetsförmedlingens datalager, oktober 2013.

2.6.4 Lotsmarknadens leverantörer

I slutet av mars 2014 bestod etableringslotsmarknaden av 252 olika leverantörer. Dessa bedrev verksamhet på sammanlagt 1 234 olika verksamhetsadresser, det vill säga lokalkontor där företaget har lotsverksamhet. Vid samma tidpunkt fanns det lotsleverantörer i 231 av landets 290 kommuner. Jämfört med september 2013 har antalet leverantörer och verksamhetsadresser minskat något.

Organisationsform och storlek bland leverantörerna är relativt varierad även om de flesta leverantörerna bedriver verksamhet som aktiebolag.⁷¹ Ett antal större lotsföretag bedriver rikstäckande verksamhet medan andra arbetar småskaligt och lokalt med ett litet antal deltagare. Flera av de större leverantörerna har avtal med Arbetsförmedlingen för andra upphandlade tjänster.⁷² Bland de större

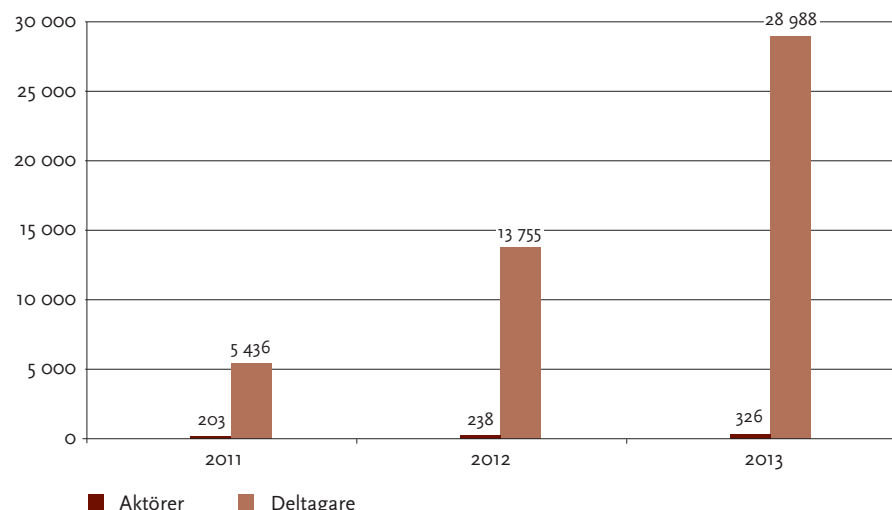
⁷¹ Arbetsförmedlingens återsrapportering, *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2014, 2014-05-02, s. 49.

⁷² Arbetsförmedlingens återsrapportering, *Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet*, 2012-06-15, s. 65.

och mer välkända organisationer som bedriver lotsverksamhet kan nämnas Miroi, Lernia, Academedia (Eductus), ABF och Folkuniversitetet.⁷³

Nedan redovisas en översikt över antalet nyanlända med beslut om lots samt antalet lotsleverantörer som Arbetsförmedlingen anlitat.

Diagram 2 Antal nyanlända med lots och lotsleverantörer 2011–2013



Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s. 122.

Arbetsförmedlingen bedömer att tillgången på lotsleverantörer är säkrad och att det snarare finns ett överutbud av leverantörer i förhållande till antalet deltagare.⁷⁴ Framför allt är problemet att det på vissa orter finns en överetablering av lotsar med ett likartat utbud.⁷⁵ Marknaden präglas också av ett lågt antal utträden, det vill säga leverantörer som lämnar valfrihetssystemet och inte längre levererar tjänsten i Arbetsförmedlingens regi (se tabell 4).

⁷³ Arbetsförmedlingens datalager, februari 2014.

⁷⁴ Arbetsförmedlingens återrapportering 2013, *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2013-11-01, s. 49.

⁷⁵ Arbetsförmedlingens återrapportering 2013, *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2014-05-02, s. 57.

Tabell 2 Antal utträden

År	Antal
2011	10
2012	4
2013	21
2014	13

Källa: Arbetsförmedlingen.⁷⁶

I de fall då det helt saknas en tillgänglig lots har den lokala arbetsförmedlingen ansvar för att själv tillhandahålla motsvarande tjänst. *Inte tillgänglig* räknas här som att lotsen finns på en plats dit restiden är längre än 60 minuter från den nyanländes bostad. Arbetsförmedlingen får dock endast bedriva verksamhet motsvarande etableringslotsar i egen regi i det fall lots saknas inom det geografiska området och under 2014 får högst 25 miljoner kronor användas till detta.⁷⁷ Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen bedrivs dock ingen lotsverksamhet i egen regi vid något av de lokala arbetsförmedlingskontoren. De lokala arbetsförmedlingarna har möjlighet att begära medel för denna verksamhet. Hittills har dock ingen arbetsförmedling ansökt om medel för etableringslotsverksamhet i egen regi. Detta kan tolkas som att det finns en tillgänglig lots för alla i målgruppen, i hela landet, eller som att vissa arbetssökande hellre väljer att pendla till en privat lots trots att restiden är längre än 60 minuter.⁷⁸

2.6.5 Antalet utbetalade resultatersättningar

Ersättning till etableringslotsarna sker i form av startersättning, månadsersättning och genom olika resultatersättningar (se avsnitt 2.3, tabell 1).

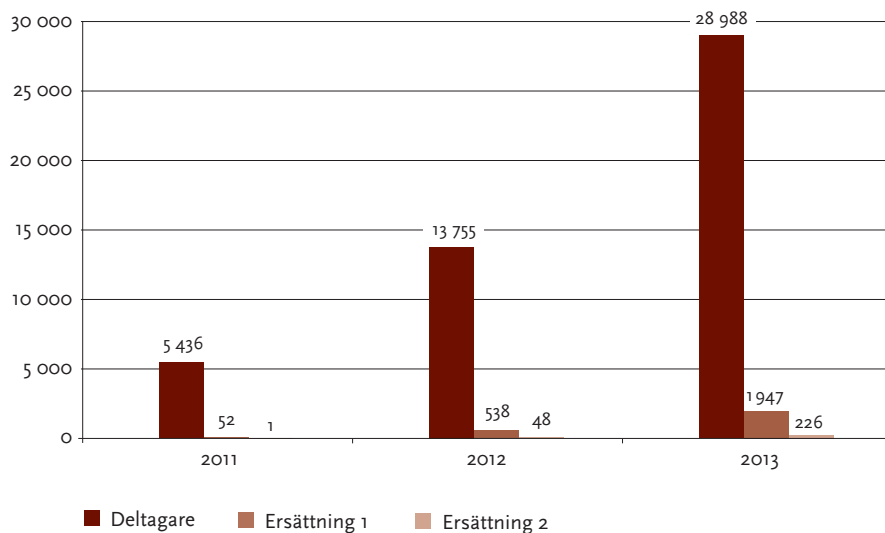
Utgångspunkten för ersättningssystemet är att övergång till arbete eller högskoleutbildning ska premieras särskilt. Av de resultatersättningar som utbetalats avser huvuddelen nyanlända arbetssökande med en utbildningsnivå som överstiger 6 år.⁷⁹ Det kan tolkas som att de nyanlända med högre utbildningsnivå har något lättare att komma ut på arbetsmarknaden eller delta i eftergymnasiala utbildningar, eller både och. Nedan visas en översikt över totalt antal utbetalade resultatersättningar i förhållande till antalet nyanlända som haft lots under åren 2011–2013.

⁷⁶ E-post från Arbetsförmedlingen, 2014-04-30.

⁷⁷ Regleringsbrev för budgetåren 2014 avseende Arbetsförmedlingen.

⁷⁸ E-post från Arbetsförmedlingen, 2014-03-18.

⁷⁹ Arbetsförmedlingens återrapporering, *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2014-05-02, s. 52–58.

Diagram 3 Antal nyanlända med lots och resultat ersättningar 2011–2013

Källa: Arbetsförmedlingens datalager, 2013-11-20 (siffror avseende 2011) samt Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013 (siffror avseende 2012–2013).

Antalet resultat ersättningar har ökat i takt med ökningen av deltagarna under de tre åren men andelen resultat ersättningar per nyanländ som har lots är fortfarande förhållandevis låg. En rak jämförelse mellan åren är inte heller rättvisande då den genomsnittliga tiden som de nyanlända haft en lots och sökt arbete sannolikt har ökat successivt. Under 2013, som är det år då det betalats ut flest resultat ersättningar per nyanländ med lots, uppgår resultat ersättning 1 till 1 947 stycken vilket utgör 6,7 procent i förhållande till antalet nyanlända med lots. Utbetalningarna av resultat ersättning 2 var 226 stycken, vilket motsvarar 0,8 procent av antalet nyanlända med lots.

2.6.6 Finansiering och kostnad för lotstjänsten

För budgetåret 2014 disponerar Arbetsförmedlingen 1 961 146 000 kronor inom utgiftsområde 13, anslag 1:4 och anslagspost 1 för ersättning till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare. Utöver ersättningar till etableringslotsar ska anslaget bland annat användas till program för nyanlända, resor som krävs för etableringssamtal och SFI samt ekonomiskt stöd till arbetsgivare som anordnar arbetsträning för nyanlända.⁸⁰ Under 2013 utbetalades 370 miljoner kronor i ersättning till lotsleverantörer. I takt med att både nyanlända som tar del av tjänsten och lotsleverantörer har ökat har även utbetalningarna för tjänsten ökat (se tabell 3).

⁸⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen.

Tabell 3 Utbetalade ersättningar för etableringslotstjänsten

	2011	2012	2013
Utbetalade ersättningar (miljoner kronor)	39	174	370

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s. 123.

Siffrorna avser endast utbetalade ersättningar och inkluderar inte kostnaden för Arbetsförmedlingens hantering av lotstjänsten, exempelvis upphandling, kontroll och uppföljning. Den totala kostnaden för lotstjänsten, om även dessa aspekter inkluderas, är i praktiken högre än 370 miljoner kronor.⁸¹

Ersättningarna för lotstjänsten beräknas dessutom öka kraftigt under de kommande åren och Arbetsförmedlingen gör följande uppskattning av hur mycket de kommer att betala ut i ersättningar till etableringslotsarna under de nästkommande fyra åren (se tabell 4). Även denna uppskattning avser alltså enbart ersättningarna och inga administrativa kostnader är inkluderade i beloppen:

Tabell 4 Beräknade utgifter för etableringslotsar 2014–2018

Anslag 1:4	2014	2015	2016	2017	2018
Ersättning till lotsar (miljoner kronor)	624	836	851	860	665

Källa: Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2014 – Prognoser för utbetalningar 2014–2018, s 73, 2014-05-05.

Enligt Arbetsförmedlingen påverkas kostnaderna av hur många individer som har lots, hur många byten av lots som sker och av lotsarnas resultat ersättning. Resultat ersättningen påverkas i sin tur av antalet deltagare som får arbete respektive påbörjar studier. Från och med augusti 2014 kan den nyanlände förlänga etableringsplanen om hon eller han har varit föräldraledig på deltid. Det innebär att maxlängden för tjänsten etableringslots kan då utökas från 24 till 32 månader. Detta kommer även medföra ökade utgifter.⁸²

⁸¹ E-post från Arbetsförmedlingen, 2014-03-18, 2014-03-19 och 2014-03-28.

⁸² Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2014 – Prognoser för utbetalningar 2014–2018, s 73, 2014-05-05.

3 De nyanländas val av lots

Det här kapitlet beskriver hur valet av lots går till och de svårigheter som finns för att de nyanlända ska kunna göra välinformerade val.

3.1 De nyanlända kan välja lots vid inskrivning på Arbetsförmedlingen

Den nyanlände ges möjlighet att välja lotsföretag när etableringsplanen har upprättas. Inför valet ska arbetsförmedlaren informera om tjänsten och om var den nyanlände kan hitta information om alla lotsföretag.⁸³ Lotsföretagens tjänsteutbud och presentation finns på Arbetsförmedlingens webbplats. Det är lotsföretagen som skriver sina tjänstedeklarationer som sedan läggs upp på Arbetsförmedlingens hemsida. Den nyanlände har möjligheten att använda sig av tolk vid val av lots och kan även ta stöd av Arbetsförmedlingens kundtjänsts språklinje för att få hjälp på sitt modersmål. Val av lots sker på leverantörsnivå, det vill säga att den nyanlände inte har rätt att välja vem bland leverantörens anställda som ska utföra tjänsten.⁸⁴ Det är inte tillåtet för ett lotsföretag att neka en nyanländ.⁸⁵

3.2 Allmänna förutsättningar för kundval

En viktig förutsättning för att ett valfrihetssystem ska fungera ändamålsenligt är att individen ska ha god kunskap om de olika alternativen, så att hon eller han ska kunna göra aktiva och välinformerade val. Den ekonomiska teori som ligger till grund för valfrihetssystemen förklarar individers handlingar i slutändan som resultatet av människors rationella val. Det förutsätts att människor strävar efter att maximera sin egen nytta eller tillfredsställelse vid val av tjänster eller varor. Detta innebär att varje individ förutsätts ha god kunskap om de olika alternativen, och att de löpande skaffar sig den bästa tillgängliga informationen. Slutligen förutsätter den ekonomiska teorin att individen verkligen kan ta till sig

⁸³ Arbetsförmedlingens återrapportering, *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2013-11-01, s. 53.

⁸⁴ Arbetsförmedlingens återrapportering, *Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet*, 2013-02-22, s. 64.

⁸⁵ Arbetsförmedlingens återrapportering, *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2013-11-01, s. 52.

informationen och väga för- och nackdelar mot varandra. Brukarens möjligheter att skaffa tillräcklig information om kvaliteten på tjänster, liksom vilka faktorer de lägger in i begreppet kvalitet, kan dock variera mycket.⁸⁶ Regeringen har angett att de nyanlända ska kunna göra rationella val utifrån egna behov och preferenser. Detta kräver tillgänglig och jämförbar information om valalternativen.⁸⁷ Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig.⁸⁸ Den bör finnas tillgänglig för de nyanlända såväl på svenska som på de nyanländas modersmål, både skriftligt och muntligt.⁸⁹

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har sammanställt en forskningsöversikt om valfrihetssystem för de offentligt finansierade tjänster som traditionellt utförs i kommuner och landsting. I rapporten undersöker SKL vilka förutsättningar som krävs för att valfrihet ska kunna etableras och för att kundvalet ska fungera, och kommer bland annat fram till att brukarna kan vara i behov av stöd vid val av tjänst. Sociala resurser, utbildning och fysiska förutsättningar är de identifierade faktorer som påverkar hur väl en individ klarar av att göra aktiva val som bygger på information om leverantörer, förmåga att informera sig och förmåga att göra sin röst hörd. En annan faktor som påverkar är komplexiteten i den tjänst som valet berör. Vissa tjänster är enklare att välja än andra. Enligt SKL har flera forskare påpekat att beslutsstöd och mer och bättre information är en lösning för att stödja de sämre rustade individer som har begränsade förutsättningar. Samtidigt innebär inte nödvändigtvis mer information att det leder till ett välinformerat val för brukaren. Individer som eventuellt inte har förutsättningar och är sämre rustade än andra för att välja är också de som har svårast att ta till sig information. Sammanfattningsvis finner SKL att det finns för lite kunskap om vilken information som brukarna egentligen anser sig behöva för att kunna fatta beslut. En annan slutsats är att det finns lite kunskap om hur stöd till brukarna kan utvecklas för att underlätta och stimulera aktiva val.⁹⁰

Även Statskontoret har i en utredning analyserat vilken information som bör tillhandahållas till brukare av välfärdstjänster och framhållit att det initialt krävs information om att man får välja och hur man väljer. Därutöver måste det finnas överskådlig, tillförlitlig och jämförbar information om de olika alternativen. Tjänsternas innehåll och kvalitet på utförarnivå bör tillgängliggöras så att den enskilda brukaren får möjlighet att värdera de olika alternativen. Eftersom brukare av välfärdstjänster har olika förutsättningar och behov är det enligt Statskontoret nödvändigt att tillhandahålla information

⁸⁶ Eklund, K (2010) *Vår Ekonomi: En introduktion till samhällssekonomi*, s. 31.

⁸⁷ Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, s. 95.

⁸⁸ Prop. 2009/10:146 *Valfrihetssystem hos Arbetsförmedlingen*, s.11.

⁸⁹ SOU 2008:58 *Egenansvar – med professionellt stöd*, s. 170.

⁹⁰ SKL (2010) *Vad vet vi om kundval – en forskningsöversikt*. s. 75.

via en mångfald kanaler. Det kan även finnas behov av stödinsatser för olika brukargrupper.⁹¹

När det gäller stödinsatser i valsituationer har författarna Thaler och Sunstein belyst problematiken av människors möjligheter till rationella val. Författarna diskuterar behovet av att individen erbjuds specifik vägledning vid olika situationer som uppmuntrar och leder honom eller henne till att göra ett mer välgrundat val, vilket slutligen leder till bättre utgång för individen. Enligt Thaler och Sunstein kommer människor att behöva ”knuffar” i rätt riktning för beslut som utmärks av att de till exempel är svåra att ta, sällan förekommande eller inte ger snabb återkoppling på vad valet har inneburit. Det kan också behövas ”knuffar” när man har problem med att översätta aspekter av situationen till omständigheter som man lättare kan förstå. Författarna menar även att många valmöjligheter inte nödvändigtvis leder till en förbättring av utgången. I de fall människor har svårt att förstå vilken inverkan ett val kommer att ha på deras liv, har de mindre att vinna på möjligheten att välja bland många alternativ. Kanske har de inte något att vinna på att göra egna val över huvud taget. I sådana situationer kan det vara bra att få hjälp.⁹²

3.3 De flesta nyanlända anser att de har tillräcklig information för att välja lots

Något som skiljer val i lotstjänsten från val på traditionella marknader är att individen inte kan förutsättas ha samma medvetenhet om möjligheten att välja. Detta ställer krav på att Arbetsförmedlingen informerar individen om möjligheten att välja och hur man väljer. Arbetsförmedlingen informerar de nyanlända om möjligheten att välja en lots både genom sin webbplats och i möten mellan arbetsförmedlare och nyanlända. Intervjuer med nyanlända indikerar att alla de intervjuade har varit medvetna om att de själva ska göra valet av lots och att de har möjlighet att byta.⁹³ I intervjuer med nyanlända har det inte heller framkommit något som pekar på att det är arbetsförmedlarna som väljer lots åt individen.

Riksrevisionens enkätundersökning till de nyanlända visar även att de nyanlända anser sig ha tillräckligt med information för att kunna välja en lots. Merparten av respondenterna i undersökningen, 71 procent, anser att de har fått tillräckligt med information från Arbetsförmedlingen för att kunna välja en lots medan 26 procent av respondenterna inte tycker att de fick tillräckligt med

⁹¹ Statskontoret (2007), *Vård, skola och omsorg – Vilken information behöver brukaren för att välja?*

⁹² Thaler, R. och Sunstein, C., (2008) *Nudge – Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. s. 72–76.

⁹³ Intervju 15 och 16.

information inför valet.⁹⁴ Under intervjuer har de nyanlända uttryckt blandade åsikter om den information som de har fått om lotstjänsten. Vissa har menat att informationen har varit mycket allmänt hållen och att de inte fått veta något specifikt om lotstjänsten, utan endast generellt om att lotsen kan hjälpa till med olika typer av frågor. Dessutom upplever de nyanlända att syftet med tjänsten och lotsens roll är något oklar, särskilt i förhållande till arbetsförmedlarnas roll.⁹⁵

Av svaren i Riksrevisionens enkätundersökning framgår även att de nyanlända värderar högt att lotsen talar individens modersmål och att lotsen erbjuder hjälp med praktiska saker vid val av lots. På frågan om hur viktigt det är att lotsen talar ens modersmål svarar 70 procent av de tillfrågade att det är mycket viktigt. Totalt 74 procent tycker att det är mycket viktigt att lotsen kan hjälpa till med praktiska saker.⁹⁶ De nyanlända har även i intervjuer uppgett att lotsens språkkunskaper är viktiga när de väljer en lots, då man helst väljer en lots som talar samma språk.⁹⁷ Det är även vanligt att nyanlända utgår från rekommendationer när de väljer.⁹⁸ Under Riksrevisionens intervjuer uppger arbetsförmedlare på lokalkontoren och företrädare för lotsföretag att många nyanlända baserar sina val av lots på rekommendationer av bekanta och släktingar.⁹⁹

3.4 Möjlighet att göra ett välinformerat val

3.4.1 Information om lotsföretag finns endast på svenska

Information om Arbetsförmedlingens tjänst etableringslots, det vill säga vad en lots är och hur man söker en sådan finns i dagsläget översatt till tolv språk.¹⁰⁰ Riksrevisionens granskning visar dock att det trots detta finns svårigheter för de nyanlända att välja en lots.

En större begränsning för de nyanländas förutsättningar att göra ett välinformerat val är att beskrivningarna av vad de olika lotsföretagen erbjuder är skrivna endast på svenska. För att de nyanlända ska kunna göra välinformerade val har Arbetsförmedlingen inrättat en tjänstedeklaration på sin webbplats, som beskriver tjänsteutbud för samtliga lotsföretag i hela Sverige. Tanken är att den nyanlände ska göra sitt val med hjälp av den information

⁹⁴ Fråga 2 i Riksrevisionens telefonenkät till nyanlända: *Vad anser du om den information som Arbetsförmedlingen gav om etableringslotsar? Var informationen tillräckligt för att kunna välja en lots?*

⁹⁵ Intervju 15 och 16.

⁹⁶ Fråga 4a och 4b i Riksrevisionens telefonenkät till nyanlända: *Hur viktigt: att lotsen talade ditt modersmål; att lotsen kunde hjälpa dig med praktiska saker?*

⁹⁷ Intervju 15 och 16.

⁹⁸ Intervju 15.

⁹⁹ Intervju 8, 9, 10, 11, 13 och 14.

¹⁰⁰ Arbetsförmedlingens återrapportering, *Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet*, 2013-02-22, s. 64.

som tjänstedeklarationen innehåller. Enligt Arbetsförmedlingens krav måste beskrivningen i tjänstedeklarationen innehålla information som tydligt anger lotsföretagens huvudinriktning, innehåll och utformning av levererad tjänst. Texten ska beskriva det som lotsföretaget erbjuder och baseras på vad som angivits i ansökan hos Arbetsförmedlingen.¹⁰¹ Tjänstedeklarationen innehåller information om lotsföretagens språkkunskaper, yrkesinriktningar, referenser, personalens kompetens, erfarenheter med mera. Den nyanlände kan också söka fram lotsföretag utifrån flera kriterier som lotsföretagets språkkunskaper, geografiska läge och yrkesinriktning. Sökverktyget på Arbetsförmedlingens webbplats och tjänstedeklarationen med information om lotsföretag är dock endast tillgängliga på svenska.¹⁰² Det finns dock en manual om hur man använder sökfunktionen översatt till tolv språk.¹⁰³ Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen har myndigheten idag inte möjlighet att granska tjänstedeklarationer på andra språk än svenska. Arbetsförmedlingen granskar och godkänner alla tjänstedeklarationer före publicering. Leverantörerna kan dessutom när som helst uppdatera innehållet i sina tjänstedeklarationer. Det bedöms inte effektivt att leverantörer ska skicka in alla tjänstedeklarationer för översättning, då uppdateringar kan ske löpande. Ett möjligt alternativ skulle kunna vara en automatisk översättning, men Arbetsförmedlingen har hittills inte hittat någon lämplig teknisk lösning för detta.¹⁰⁴

3.4.2 Företagens tjänsteutbud likartade

Ytterligare en aspekt som kan verka begränsande för valfriheten är att de nyanlända kan ha svårt att jämföra de olika leverantörerna. Arbetsförmedlingen har bedömt att lotsföretagens tjänsteutbud är ganska likartade, vilket myndigheten menar utgör en begränsning för de nyanländas valfrihet.¹⁰⁵ Att de nyanlända har svårt att jämföra lotsföretag har även framkommit vid Riksrevisionens intervjuer med tjänstemän och arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen. Eftersom många nyanlända inte talar svenska får de svårare att jämföra de olika lotsarnas utbud och kompetens; därmed försämras möjligheten att välja den mest lämpliga lotsen.¹⁰⁶

Det är arbetsförmedlaren som ska visa de nyanlända hur de kan göra en sökning på sökportalen och översätta innehållet i de tjänstedeklarationer som personen är intresserad av, vid behov via tolk. Även Arbetsförmedlingens kundtjänsts språklinje kan bistå med motsvarande service på fem olika språk. Tjänstemän vid

¹⁰¹ Arbetsförmedlingen, *Tjänstedeklaration för tjänsten etableringslots*, 2014-03-21.

¹⁰² Arbetsförmedlingen, *Tjänstedeklaration för tjänsten etableringslots*, 2014-03-21.

¹⁰³ E-post från Arbetsförmedlingen, 2014-05-12.

¹⁰⁴ E-post från Arbetsförmedlingen, 2014-05-12.

¹⁰⁵ Arbetsförmedlingens återrapportering, *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2013-11-01, s. 56; Intervju 19.

¹⁰⁶ Intervju 2, 5 och 8.

huvudkontoret och arbetsförmedlare på lokalkontor har dock under intervjuer uppgett att de nyanlända kan ha svårt att ta till sig information vid val av lots.¹⁰⁷

3.4.3 *Otillåten marknadsföring kan påverka nyanländas val*

Trots att det finns en marknadsföringspolicy och regler för lotstjänsten har Arbetsförmedlingen uppmärksammat att lotsar och lotsföretag använt sig av så kallad otillåten marknadsföring. Arbetsförmedlingens marknadsföringspolicy ger exempel på marknadsföring som är otillåten. Det är till exempel otillåtet att erbjuda nyanlända arbetssökande pengar, annan ersättning och gymkort. Enligt marknadsföringspolicyen får gåvor och förmåner uppgå till ett värde om högst 350 kr. Exempel på tillåtna förmåner är datakurser och skrivmaterial. Det är även tillåtet att låna ut datorer förutsatt att det finns ett godkänt och gällande låneavtal och att lotsen inte kräver någon motprestation från individen. Lotsföretagen ska kunna visa upp en kopia på avtalet om Arbetsförmedlingen vill se det.¹⁰⁸

I Riksrevisionens enkät uppger en majoritet av kontaktpersonerna för lotsföretag att de tror att otillåten marknadsföring som strider mot Arbetsförmedlingens regler är vanligt förekommande på lotsmarknaden. Enligt enkäten till lotsföretag anser 51 procent av de tillfrågade kontaktpersonerna att otillåten marknadsföring är mycket vanligt förekommande och 29 procent anser att det är ganska vanligt.¹⁰⁹ Dessutom svarar 52 procent av lotsföretagen att de tror att det är mycket vanligt och 31 procent att det är ganska vanligt att nyanlända väljer en viss lots på grund av att lotsen erbjuder en gåva eller någon förmån.¹¹⁰

Som nämnts inledningsvis är all marknadsföring inte otillåten. Problemet enligt arbetsförmedlare är inte att det förekommer utlåning av datorer eller liknande, utan snarare att det kan sätta valfriheten ur funktion. Det kan finnas risk för att deltagaren känner att man måste stanna kvar hos aktuell leverantör trots att man egentligen inte är nöjd med den tjänst som levereras, just för att man fått låna en dator av leverantören. I Riksrevisionens intervjuer uppger arbetsförmedlare att vissa lotsföretag lockar nyanlända med förmåner som lånedator och mobiltelefon, eller löften om ett hyreskontrakt. Att nyanlända väljer en viss lots kan bero på att de har lovats förmåner som datorer eller liknande.¹¹¹

Resultaten i enkätundersökningen till nyanlända pekar också på att de nyanlända värdesätter förmåner eller gåvor vid valet av en lots. Av de tillfrågade

¹⁰⁷ Intervju 4, 8 och 9.

¹⁰⁸ Arbetsförmedlingen, *Marknadsföring av Etableringslotsar*, 2013-09-16.

¹⁰⁹ Fråga 15 i Riksrevisionens enkät till lotsföretag: *Tror du att otillåten marknadsföring som strider mot Arbetsförmedlingens regler om marknadsföring är vanligt förekommande på lotsmarknaden?*

¹¹⁰ Fråga 17 i Riksrevisionens enkät till lotsföretag: *Hur vanligt tror du det är att nyanlända arbetssökande väljer en etableringslots därför att lotsen erbjuder en gåva eller någon förmån?*

¹¹¹ Intervju 2, 8 och 9.

individerna anser 29 procent att det är mycket viktigt att lotsen erbjöd någon förmån eller gåva och 12 procent att det är ganska viktigt.¹¹²

3.4.4 *Det saknas betygssystem för lotstjänsten*

Arbetsförmedlingen har i dagsläget inget betygssystem för etableringslotstjänsten. I den statliga utredning som föregick regeringens proposition om etableringsreformen föreslogs att kvaliteten på lotsföretagens tjänster skulle kunna höjas om Arbetsförmedlingen upprättade ett betygssystem som kunde styra de nyanländas val till relativt duktiga aktörer.¹¹³ Enligt tjänstemän på Arbetsförmedlingen skulle ett betygssystem för lotsföretag kunna möjliggöra för både nyanlända och Arbetsförmedlingen att få vetskap om vilka leverantörer som är mest effektiva.¹¹⁴ Ett sådant system skulle kunna bidra till att underlätta de nyanländas val eftersom de skulle kunna ta del av en betygssättning av lotsföretagens prestationer och därmed få mer information som underlag för valet av lots.¹¹⁵ Det finns flera orsaker till varför det inte finns ett betygssystem för lotstjänsten. Det är framför allt tidskrävande att bygga upp ett sådant system. För lotstjänsten så handlar det om en etableringsprocess på två år, vilket innebär att det tar lång tid innan Arbetsförmedlingen kan mäta och inhämta resultat. Detta i sin tur medför att det tar längre tid innan resultaten kan tillgängliggöras. Det finns även svårigheter i att mäta sysselsättningseffekter av just en specifik insats som lotstjänsten som pågår parallellt med andra insatser i individens etableringsplan.¹¹⁶ Effekterna skulle kunna ligga till grund för hur väl företagen har lyckats med att få individer ut i jobb eller högskoleutbildning, och därmed påverka betygssättningen. Samtidigt finns även vissa svårigheter att betygssätta tjänsten utifrån resultat då den med nuvarande utformning omfattar även andra aktiviteter som inte enbart syftar till att individen ska ut i arbete eller studier.¹¹⁷

3.4.5 *Stöd vid valet av lots efterfrågas*

Utmaningen med ett valfrihetssystem är således att individen ska göra ett välinformerat val. Under Riksrevisionens intervjuer med arbetsförmedlare har det framkommit att nyanlända riskerar att välja en lots som inte passar dem bäst, i förhållande till deras utbildnings- eller arbetsbakgrund.¹¹⁸ Några

¹¹² Fråga 4d i Riksrevisionens telefonenkät till nyanlända: hur viktigt: att lotsen erbjöd dig någon förmån eller gåva, t.ex. en mobiltelefon, dator, gymkort?

¹¹³ SOU 2008:58 *Egenansvar – med professionellt stöd*, s. 154.

¹¹⁴ Intervju 4.

¹¹⁵ SOU, 2008:58 *Egenansvar – med professionellt stöd*, s. 154.

¹¹⁶ Intervju 5.

¹¹⁷ E-post från Arbetsförmedlingen, 2014-05-28.

¹¹⁸ Intervju 9.

arbetsförmedlare och företrädare för lotsföretag har i intervjuer ifrågasatt att tjänsten upphandlas inom ramen för ett valfrihetssystem.¹¹⁹

Arbetsförmedlare vid lokala arbetsförmedlingskontor har uppgett att valfrihetssystemet inte är anpassat för målgruppen nyanlända. De pekar på att de nyanlända bör få information på sitt modersmål och att informationen dessutom ska vara lättbegriplig. Individer som har begränsad utbildning kan ha svårare att ta till sig information för att kunna göra ett aktivt val. Vissa nyanlända har dessutom inga datorkunskaper.¹²⁰ Enligt Arbetsförmedlingens senaste statistik har 28 procent av de nyanlända en utbildningsbakgrund som är sexårig eller kortare.¹²¹

Även tjänstemän på Arbetsförmedlingens huvudkontor har uttryckt att det finns utmaningar med att tillämpa ett valfrihetssystem på en målgrupp som inte talar svenska.¹²² De nyanlända upplevs vara den minst förberedda gruppen för ett valfrihetssystem.¹²³ En intervjuad tjänsteman på Arbetsförmedlingens huvudkontor menar på att ett nytt land och brist på språkkunskaper skapar en viss sårbarhet som gör att den enskilde kan påverkas av olika erbjudanden från företagen. Det hade kanske varit bättre att tillämpa lagen om offentlig upphandling (LOU) för att få fram ett antal bra leverantörer för lotstjänsten.¹²⁴ Många nyanlända har svårt att välja i Arbetsförmedlingens söktjänst som endast är tillgänglig på svenska.¹²⁵ Dessutom finns ingen tidigare tjänst som de nyanlända kan jämföra med; det vill säga att det inte finns någon referensram som skulle kunna underlätta deras val.¹²⁶

Vissa arbetsförmedlare har uttryckt att de önskar att de kunde hjälpa till i lotsvalet, men uppger samtidigt att det är svårt göra detta utan att vara partisk. De menar också att det skulle vara ett stort ansvar att lägga på arbetsförmedlarna att hitta en lots som passar individen.¹²⁷ Även tjänstemän på huvudkontoret är medvetna om att det finns arbetsförmedlare som önskar vara mer aktiva vid valet av lots. Men de betonar samtidigt att det är en

¹¹⁹ Intervju 9, 10 och 14.

¹²⁰ Intervju 8 och 9.

¹²¹ Arbetsförmedlingens återsrapportering, *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2014-05-02.

¹²² Intervju 2, 4 och 5.

¹²³ Intervju 3 och 4.

¹²⁴ Intervju 4.

¹²⁵ Intervju 2 och 5.

¹²⁶ Intervju 19.

¹²⁷ Intervju 9.

svår balansgång då Arbetsförmedlingen måste förhålla sig till regeringens intentioner om att det är brukaren som ska göra valet.¹²⁸

Nyanlända har i intervjuer med Riksrevisionen framhållit att de har efterfrågat hjälp vid val av lots. Under intervjuer med nyanlända har vissa uppgett att det är svårt att veta vilket lotsföretag som är bra och de skulle därför vilja ha stöd från Arbetsförmedlingen vid val av lots. Stödet skulle enligt nyanlända kunna vara i form av rekommendationer om lotsföretag som tillhandahåller bra tjänster enligt Arbetsförmedlingens uppfattning.¹²⁹

3.5 Sammanfattande iakttagelser

I granskningen har det framkommit att de nyanlända överlag är medvetna om att de själva kan välja en lots och att de har möjlighet att byta. Majoriteten gör också ett aktivt val i stället för att Arbetsförmedlingen väljer enligt närhetsprincipen. En relativt hög andel, 35 procent, byter lots. Även om merparten av respondenterna i Riksrevisionens undersökning anser att de har fått tillräckligt med information från Arbetsförmedlingen för att kunna välja en lots, pekar vår analys på att det saknas viktiga förutsättningar för att målgruppen ska kunna göra ett välinformerat val. Sökfunktionen och informationen om lotsföretag i tjänstedeklarationer på Arbetsförmedlingens webbplats finns enbart på svenska, vilket begränsar individens möjlighet att jämföra olika alternativ. Därtill har Arbetsförmedlingen själv bedömt att lotsföretagens tjänsteutbud ofta är ganska likartade, vilket utgör en begränsning för de nyanländas valfrihet. De nyanlända har dessutom inte möjlighet att på förhand veta vilka företag som är mest framgångsrika utifrån ett betygssystem. Under Riksrevisionens intervjuer med nyanlända har det framkommit att nyanlända skulle vilja ha mer information om kvaliteten på lotsföretagens tjänster och prestationer inför val av lots. Otillåten marknadsföring förefaller vara ett problem inom branschen, vilket kan påverka de nyanländas val.

¹²⁸ Intervju 19.

¹²⁹ Intervju 15.

4 Innehållet i tjänsten – vilket stöd får de nyanlända?

Som tidigare nämnts i kapitel 2 ska etableringslotsarna utforma sin verksamhet och erbjuda det stöd som de anser är bäst utifrån målet om att individen ska blir självförsörjande så snabbt som möjligt. I detta kapitel redogör vi för resultaten av Riksrevisionens undersökning avseende vilket stöd de nyanlända får i lotstjänsten.

4.1 Lotstjänsten upplevs som alltför omfattande

I intervjuer med Riksrevisionen har arbetsförmedlare och företrädare för lotsföretag beskrivit att lotsarna har ett brett uppdrag.¹³⁰ Tjänsten innehåller två huvudsakliga delar där den ena är inriktad på socialt stöd och den andra på aktiviteter som är arbetsmarknadsfokuserade.¹³¹ Arbetsförmedlare berättar att de informerar lotsarna om att de inledningsvis ska hjälpa de nyanlända med praktiska saker som att boka tider hos olika myndigheter, hjälpa till med att läsa brev som de nyanlända har fått hem, förklara skillnader mellan olika elavtal eller bredbandsavtal samt med frågor som rör familjeanknytning. Efter den första perioden av socialt stöd ska lotsen fokusera på intervjuutrustning, upprätta ansökningshandlingar och arbeta med matchning mot praktik och jobb. Lotsen ska generellt sett hjälpa individen att genomföra sin etableringsplan.¹³²

Vad gäller Arbetsförmedlingens information till lotsföretag om vad en lots ska hjälpa nyanlända med visar Riksrevisionens enkätundersökning att de flesta av de tillfrågade kontaktpersonerna på lotsföretag tycker att informationen är tydlig. Nästan en tredjedel anser dock att informationen är otydlig.

¹³⁰ Intervju 9, 10, 12, 13 och 14.

¹³¹ Intervju 9 och 10.

¹³² Intervju 8 och 9.

Tabell 5 Tycker du att Arbetsförmedlingens information till lotsföretagen om vad en etableringslots ska hjälpa nyanlända med är tydlig? (Antal svar 378, andel i procent)

Svarsalternativ	Andel, %
Informationen är mycket tydlig	24,9
Informationen är ganska tydlig	45,2
Informationen är ganska otydlig	20,6
Informationen är mycket otydlig	8,5
Vet ej	0,8

Källa: Riksrevisionens webbenkät till lotsföretag.

I intervjuer framhåller vissa företrädare för lotsföretag att de upplever att deras uppdrag är alltför omfattande eftersom lotsen förväntas hjälpa nyanlända arbetssökande med allt som rör deras etablering.¹³³ En lots beskriver det som att de nyanlända förväntar sig att lotsen ska hjälpa till med allt under hela tvåårsperioden, samtidigt som lotsen understryker att tanken med tjänsten är att den ska bestå av mer arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter.¹³⁴ En annan lots menar att det är problematiskt att tjänsten har utvecklats allt mer mot socialt stöd i stället för att fokusera på arbetslinjen. Mot bakgrund av ersättningsmodellen finns inte utrymme att kombinera stöd för att individen ska hitta ett jobb med praktisk hjälp som att hjälpa den nyanlände med frågor kring barnomsorg, vårdkontakter och att fylla i blanketter. Det upplevs svårt att få med båda delarna i de tre timmarna per månad som är minimikravet.¹³⁵

Många lotsar lägger ändå ned mer än tre timmar per månad för att träffa nyanlända och på övriga kontakter med de nyanlända. I Riksrevisionens enkätundersökning har 25 procent av kontaktpersonerna för lotsföretag svarat att de i genomsnitt träffar en nyanländ arbetssökande 6–8 timmar per månad. Utöver möten lägger närmare 50 procent av kontaktpersonerna 3–5 timmar på stöd till individen (t.ex. e-post eller telefonkontakt).¹³⁶

¹³³ Intervju 10, 13 och 14.

¹³⁴ Intervju 13.

¹³⁵ Intervju 10.

¹³⁶ Fråga 9 och 10 i Riksrevisionens enkät till lotsföretag: *Ungefär hur många timmar per månad brukar du i genomsnitt träffa en nyanländ arbetssökande som du lotsar? Utöver möten, ungefär hur många timmar per månad brukar du i genomsnitt lägga på stöd till en nyanländ som du lotsar (exempelvis mail, telefonsamtal eller att undersöka något åt individen i fråga?)*

4.2 Tjänsten innehåller mer socialt stöd än arbetsmarknadsinriktade aktiviteter

Företrädare för lotsföretag har under intervjuer med Riksrevisionen beskrivit att de arbetar mycket med att hjälpa de nyanlända kring praktiska frågor i vardagen, så kallat socialt stöd. Av de kontaktpersoner på lotsföretagen som har svarat på Riksrevisionens enkät uppger 38 procent att de avsätter mer tid till socialt stöd än till stöd som är direkt kopplat till att söka arbete. Omkring 17 procent lägger i stället mer tid på det arbetsmarknadsinriktade stödet medan 45 procent fördelar sin tid lika mellan de två olika typerna av stöd.¹³⁷

Även svaren i enkäten till de nyanlända pekar på att många huvudsakligen får socialt stöd. Av de nyanlända har 32 procent svarat att de mest har fått praktiskt hjälp¹³⁸ och 18 procent har svarat att de fått mest hjälp med jobbsökande (se tabell 6).

Tabell 6 Har du fått mest hjälp med jobbsökande, mest praktisk hjälp eller ungefär lika mycket av varje?¹³⁹ (Antal svar 910, andel i procent)

Svarsalternativ	Andel, %
Mest hjälp med jobbsökande	17,8
Mest praktisk hjälp	31,9
Ungefär lika mycket av varje	33,2
Vet ej*	17,1

Källa: Riksrevisionens telefonenkät till nyanlända.

* En något hög andel vet ej svar kan tyda på mätfel, vilket innebär att svaren får tolkas med försiktighet. Enligt de personer som genomförde telefonintervjuerna för enkäten kan vet ej svaren delvis förklaras med att respondenten inte upplevt att den fått någon kontakt med/hjälp av sin lots, varför den har tyckt att inget av de givna alternativen passar.¹⁴⁰

Samtidigt har en stor majoritet av de kontaktpersoner för lotsföretag som har besvarat Riksrevisionens enkät svarat att de arbetar med arbetsmarknadsinriktade aktiviteter. I enkäten ställdes frågan om de under lotsningen bland annat brukar

¹³⁷ Fråga 6 i Riksrevisionens enkät till lotsföretag: Hur stor del av den arbetstid som du lotsar uppskattar du generellt att du fördelar på att hjälpa de nyanlända arbetssökande med socialt stöd respektive stöd som har en direkt koppling till att söka arbete?

¹³⁸ De olika stöden preciserades i telefonenkäten enligt följande: Dels kan lotsen ge hjälp med jobbsökande dvs. man får hjälp med att skriva cv, tränar intervjusituationer, gör besök hos arbetsgivare och liknande. De kan också ge praktisk hjälp som inte har att göra med jobbsökande, t.ex. hjälp att läsa brev, boka läkarbesök och fylla i blanketter.

¹³⁹ De olika stöden preciserades i telefonenkäten enligt följande: Dels kan lotsen ge hjälp med jobbsökande dvs. man får hjälp med att skriva cv, tränar intervjusituationer, gör besök hos arbetsgivare och liknande. De kan också ge praktisk hjälp som inte har att göra med jobbsökande, t.ex. hjälp att läsa brev, boka läkarbesök och fylla i blanketter.

¹⁴⁰ E-post från Evry, 2014-03-10.

ordna besök på företag eller hos andra arbetsgivare, hjälpa de nyanlända att få praktikplatser, träna på intervjusituationer och ge förslag på utbildningar som de kan söka.

Sett utifrån alla delfrågor om arbetsmarknadsrelaterat stöd har i genomsnitt 85 procent av kontaktpersonerna svarat att det är mycket vanligt eller ganska vanligt att de som en del av lotsningen arbetar med sådana aktiviteter. Av dessa har 44 procent svarat att det är mycket vanligt.¹⁴¹

4.2.1 *Omkring hälften av de nyanlända har aldrig fått stöd i att söka jobb*

Riksrevisionen har även undersökt i vilken utsträckning nyanlända tar del av olika arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter i lotstjänsten. I enkäten som riktades till nyanlända ställdes frågor om huruvida lotsen

- ordnade besök på företag och hos andra arbetsgivare
- gav förslag på praktikplatser
- hjälpte till att skriva ansökan till praktik eller jobb
- gav förslag på utbildningar som de kan söka
- gav information om hur den svenska arbetsmarknaden fungerar
- tränat intervjusituationer med den nyanlände
- föreslagit aktiviteter hos Arbetsförmedlingen

Av resultaten går att utläsa att omkring hälften av respondenterna genomgående svarar att de aldrig har fått ta del av ovan nämnda stöd (se tabell 7).

¹⁴¹ Fråga 8 i Riksrevisionens enkät till lotsföretag: *Brukar du som en del av lotsningen...* (sex olika svarsalternativ specificerade)

Tabell 7 Jag ska nu ställa några frågor om hjälp du kan ha fått av lotsen. För varje sådan fråga undrar jag om du fått hjälp vid ett tillfälle, vid fler än ett tillfälle eller aldrig? (Antal svar 910, andel i procent)

	Ja, ett tillfälle	Ja, fler än ett tillfälle	Aldrig	Vet ej
Ordnade lotsen besök på företag eller andra hos arbetsgivare?	17,0	16,8	62,6	3,5
Gav lotsen förslag på praktikplatser?	22,7	21,6	52,1	3,5
Hjälpte lotsen till att skriva ansökan till praktik eller jobb?	25,8	21,4	49,3	3,4
Gav lotsen förslag på utbildningar som du kunde söka?	20,7	24,1	52,4	2,9
Gav lotsen dig information om hur den svenska arbetsmarknaden fungerar?	27,0	25,5	43,8	3,6
Har du och lotsen tränat intervju-situationer för jobb?	16,8	17,4	60,4	5,4
Har lotsen föreslagit aktiviteter hos Arbetsförmedlingen?	17,7	20,5	53,8	7,9

Källa: Riksrevisionens telefonenkät till nyanlända.

Det finns inte några signifikanta skillnader i svaren sett till utbildningsnivå. Personer med eftergymnasial utbildning kan till exempel förmodas vara närmare arbetsmarknaden än dem med endast förgymnasial utbildning och då ha något bättre förutsättningar att ta del av aktiviteter som är direkt kopplade till att söka jobb. Respondenter med eftergymnasial utbildning har dock endast i något högre utsträckning svarat att de har fått mest hjälp med jobbsökande, 20 procent jämfört med 17 procent av dem med förgymnasial utbildning. Båda grupperna har svarat i ungefär lika stor utsträckning att de aldrig har fått ta del av de i enkäten specificerade arbetsmarknadsrelaterade aktiviteterna.¹⁴²

Svaren har även analyserats i förhållande till hur lång tid man har haft en lots. Personer som har haft en lots under en längre period kan antas behöva socialt stöd i något mindre utsträckning jämfört med dem som har tagit del av tjänsten under kortare tid. Individen har troligtvis fått tillräckliga kunskaper om det svenska samhället för att kunna klara av praktiska frågor i vardagen utan hjälp från lotsen. Även arbetsförmedlare har pekat på att lotstjänsten initialt kan innehålla socialt stöd i högre grad som därefter fasas ut och övergår till mer arbetsmarknadsrelaterat stöd.¹⁴³ På frågan om vilken typ av hjälp de nyanlända

¹⁴² Statistikkonsulterna, *Resultatrapport – Riksrevisionen, undersökning riktad till personer som haft etableringslotsar*, s. 27 ff.

¹⁴³ Intervju 8 och 9.

har fått mest av visar en analys av svaren i förhållande till tid med lots att de som har haft lotsen mer än 12 månader inte har fått mest hjälp med jobbsökande i större utsträckning än personer med kortare tid med lots (se tabell 8).

Tabell 8 Har du fått mest hjälp med jobbsökande, mest praktisk hjälp eller ungefär lika mycket av varje? (Antal svar 903, andel i procent)

Tid med lots	0–6 månader	7–12 månader	> 12 månader
Mest hjälp med jobbsökande	20,3	17,9	16,8
Mest praktisk hjälp	30,7	30,7	32,9
Ungefär lika mycket av varje	21,6	34,1	37,7
Vet ej	27,3	17,3	12,6
Antal svar:	231	179	493

Källa: Riksrevisionens telefonenkät till nyanlända.

En undersökning av svaren för de mer specificerade arbetsrelaterade aktiviteterna (se tabell 10 för aktiviteter) i förhållande till hur lång tid individen har tagit del av lotstjänsten pekar däremot på att de som gått längre tid i lotstjänsten har fått ta del av vissa aktiviteter i större utsträckning än dem med kortare tid i tjänsten. Nyanlända med längre tid i tjänsten har exempelvis i högre grad svarat att lotsen ordnade besök på företag och andra hos arbetsgivare vid ett eller flera tillfällen (39 procent av dem med lots längre än 12 månader) än personer som haft lotstjänsten 7–12 månader (28 procent) och personer med lots i 0–6 månader (26 procent).¹⁴⁴ Även för de övriga frågorna – träna intervjusituationer, information om arbetsmarknad, hjälp med ansökan till praktik eller jobb – har nyanlända som deltagit längre i lotstjänsten fått mer av den typen av stöd jämfört med personer med kortare tid i tjänsten.¹⁴⁵ Men trots att det verkar finnas en utveckling inom tjänsten mot att nyanlända får ett mer arbetsrelaterat lotsstöd ju längre tjänsten pågår, är det ändå en hög andel, närmare hälften,¹⁴⁶ inom gruppen som har haft en lots över 12 månader som har svarat att de aldrig har fått den hjälp som specificeras ovan i tabell 10.

Sammanfattningsvis tyder resultaten från enkäten till nyanlända på att en betydelsefull andel av de nyanlända upplevt att de inte har fått stöd med att söka jobb.

¹⁴⁴ Statistikkonsulterna, *Resultatrapport – Riksrevisionen, undersökning riktad till personer som haft etableringslotsar*, s. 87.

¹⁴⁵ Statistikkonsulterna, *Resultatrapport – Riksrevisionen, undersökning riktad till personer som haft etableringslotsar*, s. 87 ff.

¹⁴⁶ Medelvärde 48 procent.

4.2.2 *Individer som i högre utsträckning fått hjälp med att söka arbete har även i högre utsträckning fått arbete*

I telefonenkäten till de nyanlända ingick frågor om vilken deras huvudsakliga sysselsättning var under föregående vecka samt om de hade fått ett jobb eller deltagit i högskoleutbildning under tiden som de hade en lots.¹⁴⁷ Av alla respondenter hade 15 procent fått ett jobb under tiden som de hade en lots och 17 procent av alla som svarat har idag arbete som huvudsaklig sysselsättning.¹⁴⁸ Arbetsförmedlingens senaste statistik om etableringsuppdraget visar att 20 procent av de nyanlända i etableringsuppdraget har arbete¹⁴⁹ som sysselsättningsstatus 90 dagar respektive 180 dagar efter avslutad etableringsplan.¹⁵⁰

En analys av svaren i enkätundersökningen visar att båda grupperna som har svarat att de har arbete, i högre utsträckning har fått mest hjälp med jobbsökande jämfört med övriga respondenter som svarat att de inte fick ett jobb under tiden som de deltog i lotstjänsten eller har ett arbete för närvarande.

Bland dem som fick ett jobb eller högskoleutbildning då de hade en lots¹⁵¹ svarade 31 procent att de hade fått mest hjälp med jobbsökande av lotsen, jämfört med 14 procent bland dem som inte hade fått ett jobb eller en högskoleutbildning under tiden i lotstjänsten.

4.3 **Möjliga orsaker till varför tjänsten utvecklats mot socialt stöd**

4.3.1 *Socialt stöd efterfrågas av de nyanlända*

Samtliga företrädare för lotsföretagen som Riksrevisionen har intervjuat under granskningen har framfört att de nyanlända främst efterfrågar socialt stöd från lotsarna.¹⁵² Lotsarna får bistå nyanlända med att betala räkningar, skaffa en förskoleplats eller kontakta vårdgivare. Lotsföretagen menar även att vissa

¹⁴⁷ Med jobb avses även arbete som egen företagare och arbete med arbetsmarknadsstöd, t.ex. nystartsjobb, instegsjobb, anställning med lönebidrag.

¹⁴⁸ Fråga 11 i Riksrevisionens telefonenkät till nyanlända: *Nu ber jag dig tänka på förra veckan och hur det såg ut då med tanke på jobb, studier eller annat. Vilken var din huvudsakliga sysselsättning under den veckan?* Fråga 12: *Fick du jobb eller högskoleutbildning under tiden som du hade hjälp av en lots?*

¹⁴⁹ Inkl. arbete med stöd, utan stöd och nystartsjobb.

¹⁵⁰ Arbetsförmedlingens återsrapportering, *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2014-05-02, s. 85.

¹⁵¹ 14,9% svarade att de fick jobb, 3,3% svarade att de fick högskoleutbildning, 1,9% svarade att de fick både jobb och högskoleutbildning.

¹⁵² Intervju 10, 11, 12, 13 och 14.

individer inte har förutsättningar att delta i aktiviteter som är riktade mot arbetsmarknaden. En lots beskriver att vissa nyanlända inte är ”jobb-redo”.¹⁵³

Av de kontaktpersoner som i Riksrevisionens webbenkät svarat att de lägger ner mer tid på socialt stöd uppger 82 procent som orsak att de flesta nyanlända huvudsakligen har behov av just socialt stöd och 56 procent uppger att de nyanlända inte har förutsättningar att delta i aktiviteter kopplade till arbetssökande.

I detta sammanhang bör även nämnas att de flesta lotsföretag och nyanlända anser att tjänsten är anpassad efter de nyanländas behov. En stor del av lotsföretagens kontaktpersoner har i Riksrevisionens enkät svarat att de upplever att de har möjlighet att anpassa det stöd de ger nyanlända arbetssökande utifrån deras individuella behov. Närmare 40 procent har svarat att de kan anpassa stödet i mycket stor utsträckning och 50 procent har svarat i ganska stor utsträckning. Endast 10 procent har svarat att de i ganska liten eller mycket liten utsträckning kan anpassa stödet efter individens behov.¹⁵⁴

Även en stor andel av de nyanlända upplever att lotsens stöd har varit anpassat efter deras behov. I telefonenkäten till nyanlända ansåg 75 procent att lotsens stöd varit anpassat efter deras behov. Samtidigt svarade ungefär en av fem nyanlända, 21 procent, att det inte var det.¹⁵⁵

4.3.2 *Många har inte fått samhällsorientering*

Något annat som arbetsförmedlare har tagit upp som en möjlig anledning till att lotsarna får arbeta mycket med socialt stöd är att många nyanlända inte har tagit del av kursen samhällsorientering. Samhällsorientering är en insats som ska ingå i etableringsplanen som ska erbjudas av kommunerna.¹⁵⁶ Syftet med samhällsorienteringen är att ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället samt en grund för fortsatt kunskapsinhämtande.¹⁵⁷ Arbetsförmedlingen understryker i sin återslagrapportering till regeringen vikten av att samhällsorienteringen erbjuds tidigt i etableringsprocessen. Individen ska bland annat få kunskaper i vilka rättigheter och skyldigheter den har, hur samhället är organiserat och om praktiskt vardagsliv.¹⁵⁸ Enligt förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska samhällsorienteringen

¹⁵³ Intervju 10.

¹⁵⁴ Fråga 11 i Riksrevisionens enkät till lotsföretag: *I vilken utsträckning har du möjlighet att anpassa det stöd du ger nyanlända arbetssökande utifrån deras individuella behov?*

¹⁵⁵ Fråga 8 i Riksrevisionens telefonenkät till nyanlända: *Tycker du att stödet varit bra anpassat, ganska bra anpassat, eller inte alls anpassat?*

¹⁵⁶ Intervju 9.

¹⁵⁷ 2 § och 3 § i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

¹⁵⁸ Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2013 – *Etablerings av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2013-11-01, s. 22.

påbörjas så snart som möjligt efter det att en etableringsplan har upprättats. Den ska normalt vara avslutad ett år efter det att etableringsplanen har upprättats.¹⁵⁹ Arbetsförmedlingens statistik visar dock att av dem som haft en etableringsplan har 62 procent inte en avslutad utbildning i samhällsorientering inom ett år.¹⁶⁰

4.3.3 Oklar ansvarsfördelning avseende det sociala stödet

En bidragande orsak till att lotsarnas roll har utvecklats mot socialt stöd kan vara den oklara ansvarsfördelningen för den delen av de nyanländas etableringsprocess.

Under intervjuer med Riksrevisionen har företrädare för lotsföretag uppgett att de upplever att ansvarsfördelningen för att stödja nyanlända i olika frågor är oklar mellan olika aktörer. Ett exempel är bostadsfrågan där Arbetsförmedlingen och kommunerna har ett formellt ansvar att hjälpa nyanlända finna en bostad. Men även lotsarna ska bistå de nyanlända i den frågan.¹⁶¹ Även arbetsförmedlarna uppger att också de stödjer individen i sociala frågor, men betonar samtidigt att det är oklart i vilken utsträckning de ska göra detta.¹⁶² Det kan vara praktisk hjälp som stöd i att betala räkningar och fylla i blanketter till Försäkringskassan och Migrationsverket.¹⁶³ En arbetsförmedlare anser att det inte ligger i Arbetsförmedlingens uppdrag att arbeta med socialt stöd, men säger sig ändå göra det i vissa fall.¹⁶⁴

Några nyanlända har under intervjuer uppgett att lotsens roll är något oklar vad avser jobbdelen. De upplever generellt att det är oklart vem som ska hjälpa dem att få ett jobb: Arbetsförmedlingen eller lotsarna.¹⁶⁵ En nyanländ berättar att när denne har frågor som är mer jobbinriktade, exempelvis hur man ska få ett arbete eller hitta praktik, då hänvisar lotsen till handläggarna på Arbetsförmedlingen.¹⁶⁶ I detta sammanhang kan även nämnas att en stor del av kontaktpersonerna för lotsföretagen anser att nyanlända inte har en korrekt bild av tjänsten. I Riksrevisionens webbenkät svarar de att nyanlända i mycket

¹⁵⁹ 4 § i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

¹⁶⁰ Arbetsförmedlingens återsrapportering 2013 – *Etablerings av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2013-11-01, s. 20 och s. 22.

¹⁶¹ Intervju 13. Se även prop. 2009/10: 60 s. 77 om lotsens roll i bosättningsfrågan. Se även förordning (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare om olika aktörers ansvar i bosättningen.

¹⁶² Intervju 8 och 9.

¹⁶³ Intervju 8.

¹⁶⁴ Intervju 9.

¹⁶⁵ Intervju 16.

¹⁶⁶ Intervju 16.

liten utsträckning (30 procent) och ganska liten utsträckning (37 procent) har en korrekt bild av vad en lots ska hjälpa dem med.¹⁶⁷

I likhet med Riksrevisionens har även andra aktörer funnit att det behövs en tydligare ansvarsfördelning av socialt stöd. Statskontoret påpekade i en utredning från 2012 att ansvaret för socialt stöd borde förtydligas.¹⁶⁸ I utredningen framkom att kommuner, arbetsförmedlingar och framför allt etableringslotsar i stor utsträckning ger socialt stöd.

I Riksrevisionens webbenkät från april 2014 om bosättning och mottagande av nyanlända¹⁶⁹ riktad till alla kommuner ställdes frågan om kommunen anser att det idag är tydligt vad som skiljer lotsarnas uppdrag från kommunens uppdrag när det gäller att ge socialt stöd till nyanlända (till exempel frågor som rör kontakter med andra myndigheter, kontakter med hälso- och sjukvården, familjanknytningar och övriga asylfrågor m.m.) Totalt 71 procent av respondenterna svarade nej och endast 16 procent svarade ja.¹⁷⁰

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har publicerat 35 förslag för ett bättre asyl- och flyktingmottagande där kommuner föreslås få en utvidgad och tydligare roll i det praktiska mottagandet av nyanlända.¹⁷¹ I förslagen framgår att det pågår ett arbete för att stödja den lokala samverkan, bland annat i frågor som rör ansvaret för det sociala stödet till nyanlända. Det bör enligt SKL också övervägas om ansvaret för det sociala stödet ska regleras på ett tydligare sätt.¹⁷²

Det kan även noteras att regeringen under 2013 införde ett stimulansbidrag på sammanlagt 11 miljoner till kommunerna för att engagera flyktingguider och familjekontakter för nyanlända.¹⁷³ Syftet med flyktingguider och familjekontakter är att underlätta etableringen i samhället och skapa nätverk för de nyanlända.¹⁷⁴ I vårändringsbudgeten för 2014 fördubblar regeringen satsningen på flyktingguider till 21 miljoner kronor.¹⁷⁵

¹⁶⁷ Fråga 13 i Riksrevisionens enkät till lotsföretag: *I vilken utsträckning anser du att de nyanlända arbetssökande har en korrekt bild av vad en etableringslots ska hjälpa dem med?*

¹⁶⁸ Statskontoret (2012:22) *Etablering av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen.*

¹⁶⁹ Riksrevisionen har under april 2014 genomfört en webbenkät till samtliga kommuner i Sverige inom ramen för en granskning om mottagande och bosättning av nyanlända. I utskicket informerades kommunerna om att resultaten kan komma att användas i granskningen om etableringslotsar.

¹⁷⁰ Antal svar 258 av 290 kommuner.

¹⁷¹ Sveriges Kommuner och Landsting, *35 åtgärdsförslag för ett hållbart asyl- och flyktingmottagande*, juni 2013.

¹⁷² Sveriges Kommuner och Landsting, *35 åtgärdsförslag för ett hållbart asyl- och flyktingmottagande*, juni 2013, s. 7.

¹⁷³ Prop. 2012/13:1 *Budget proposition för 2013*, Utgiftsområde 13, s. 31.

¹⁷⁴ Länsstyrelsen, *Information om flyktingguider*, 2013-03-17.

¹⁷⁵ Arbetsmarknadsdepartementet, *Integrationssatsningar i regeringens vårändringsbudget*, 2014-03-19.

Det är dock inte bara kommuner, Arbetsförmedlingen och lotsarna som arbetar med socialt stöd till nyanlända. Även organisationer inom det civila samhället erbjuder stöd till nyanlända. Ett exempel är Röda Korset som har gjort en kartläggning under hösten 2013 bland sina anställda och frivilliga medarbetare i syfte att undersöka vilka huvudsakliga behov migranter som söker sig till Röda Korset har.¹⁷⁶ Undersökningen visade att nyanlända upplever att de slussas mellan olika myndigheter utan tillräcklig information om vilken funktion de olika myndigheterna har och vart de ska vända sig med vilka frågor. Röda Korsets frivilliga uppger att de lägger ned mycket tid på att ringa telefonsamtal till myndigheter, hjälpa till med att fylla i blanketter och även följa med på besök hos myndigheter. Nyanlända tar också i allt högre utsträckning med sig beslut och brev från myndigheter för att få hjälp att förstå innebörden.¹⁷⁷ I undersökningen lyfts fram att flera frivilliga har föreslagit att det borde finnas en samordnande kontaktperson som skulle kunna fungera som praktiskt stöd och erbjuda kontinuitet i kontakten med de olika myndigheter som asylsökande och nyanlända kommer i kontakt med. Röda Korset framhåller även att ingen av de intervjuade i deras kartläggning har nämnt något om lotsarna, trots att lotsarnas uppdrag är att möta just det behov av kontaktperson som efterfrågas.

Utöver ovan nämnda aktörer bör även noteras att varje myndighet har en serviceskyldighet som innebär att de ska hjälpa alla medborgare i frågor som rör myndighetens verksamhet. Enligt förvaltningslagen (1986:223) ska myndigheterna lämna vägledning, råd och annan hjälp, och frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.¹⁷⁸ Om någon person dessutom av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten enligt lagen hjälpa denna till rätta. Under intervjuer med Riksrevisionen har det framkommit att nyanlända tar med brev från myndigheter för att få hjälp från lotsarna att förstå innehållet. Samtidigt har varje myndighet krav på att uttrycka sig lättbegripligt och i de fall en person inte talar svenska anges i lagen att myndigheten vid behov bör anlita tolk.¹⁷⁹

4.3.4 *Mer samverkan mellan lots, Arbetsförmedlingen och kommunerna behövs*

Den oklara ansvarsfördelningen för det sociala stödet kan ha sin grund i bristande samverkan bland berörda aktörer. Under intervjuer med företrädare för lotsföretag har det framkommit olika åsikter om hur samverkan med framför allt Arbetsförmedlingen fungerar, men generellt verkar behövas

¹⁷⁶ Röda Korset, *Behov och brister i mottagandet och etableringen av migranter – en kartläggning utifrån Röda Korsets lokala iakttagelser*, december 2013. Kartläggningen genomfördes under september och oktober 2013 och har bestått i en enkätundersökning samt djupintervjuer med frivilliga och anställda inom Röda Korsets verksamheter för migranter.

¹⁷⁷ Röda Korset, *Behov och brister i mottagandet och etableringen av migranter – en kartläggning utifrån Röda Korsets lokala iakttagelser*, december 2013, s. 8.

¹⁷⁸ 4 §.

¹⁷⁹ 7 § och 8 §.

mer kontakt med arbetsförmedlarna. Detta bekräftas av svaren i enkäten till kontaktpersoner på lotsföretag där merparten önskar ha mer kontakt med både arbetsförmedlare och handläggare på kommunen (se tabell 9).

Tabell 9 Skulle du vilja ha mer kontakt med handläggare på Arbetsförmedlingen i frågor som rör arbetet med etableringslotstjänsten? Skulle du behöva ha mer kontakt med handläggare på kommunen i ditt arbete med lotstjänsten? (Antal svar 378, andel i procent)

	Ja	Nej	Inte aktuellt i mitt arbete
Mer kontakt med handläggare på Arbetsförmedlingen	66,9	27,5	5,6
Mer kontakt med handläggare på kommunen	56,6	33,3	10,1

Källa: Riksrevisionens webbenkät till kontaktpersoner på lotsföretag.

Även arbetsförmedlarna uppger att det behövs mer samarbete med lotsar, men att de i många fall inte hinner ha kontakt i högre utsträckning.¹⁸⁰

Enligt en enkätundersökning som länsstyrelserna genomförde under 2012 bland samtliga kommuner fanns tecken på bristande samverkan mellan kommunerna och lotsarna.¹⁸¹ En tredjedel av kommunerna i undersökningen uppgav att de saknar samverkan med lotsar.

4.3.5 Svårt att upprätthålla kompetens hos lotsföretag

När Arbetsförmedlingen upphandlar lotstjänsten ska leverantören redogöra för att den erbjuder personal som har erfarenhet av integrationsprocessen och dokumenterad erfarenhet av att leda coachande samtal, goda kunskaper i arbetsmarknad och samhälle, studie- och yrkesvägledning och dokumenterad branschkunskap. Arbetsförmedlingen granskar denna dokumentation vid upphandlingstillfället. Därefter ska leverantören, enligt Arbetsförmedlingens allmänna bestämmelser, som är en del av avtalet, meddela Arbetsförmedlingen förändringar i bemanningen.¹⁸² Tjänstemän på Arbetsförmedlingens huvudkontor uppger i intervjuer att brister i kompetens hos lotsarna är vanligt förekommande. Arbetsförmedlingen har i en riktad granskning specifikt mot lotsarnas kompetens hittat brister hos alla leverantörer som valdes ut för granskningen (se vidare kap. 5 om Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning av lotstjänsten).¹⁸³

¹⁸⁰ Intervju 8 och 9.

¹⁸¹ Länsstyrelserna, *Mottagande och etablering av nyanlända 2012 – Resultatet av en enkätundersökning riktad till Sveriges kommuner*, 2013-03-21. Enkäten besvarades av 273 av Sveriges 290 kommuner, motsvarande 94 procents svarsfrekvens.

¹⁸² E-post från Arbetsförmedlingen, 2014-05-28.

¹⁸³ Intervju 2.

Av Riksrevisionens enkät framgår att 77 procent av kontaktpersonerna på lotsföretagen hade erfarenhet av att ge socialt stöd till nyanlända innan de började arbeta med tjänsten etableringslots. På frågan om de hade erfarenhet av att hjälpa människor att söka arbete/utbildning svarade 87 procent att de hade sådan erfarenhet. Endast fyra procent uppgav att de inte hade erfarenhet av de två kategorierna.¹⁸⁴ Dessutom uppger de flesta att de har utbildning på högskolenivå (se tabell 10).¹⁸⁵

Tabell 10 Vilken är din högsta utbildning? (Antal svar 378, andel i procent)

Svarsalternativ	Andel, %
Universitets- eller högskolestudier	76,7
Gymnasium eller motsvarande utländsk utbildning	21,2
Grundskola eller motsvarande utländsk utbildning	2,1

Källa: Riksrevisionens webbenkät till kontaktpersoner på lotsföretag.

I intervjuer med Riksrevisionen har företrädare för lotsföretag berättat att det kan vara svårt för företagen att ha anställda lotsar med en sådan bred kompetens som krävs i en tjänst som ska vara individuellt anpassad för en så heterogen målgrupp som nyanlända.¹⁸⁶ Ärendena kan se väldigt olika ut, vilket innebär att en lots inte kan ha den kompetens som krävs för att möta alla behoven. För att illustrera detta berättar en lots att många frågor från de nyanlända gäller asylrätten eftersom det kan röra sig om anknytningsärenden. Lotsen anser att det är ett mycket komplext område och att företaget inte har kompetens att hjälpa individen med detta.¹⁸⁷

I Riksrevisionens enkätundersökning svarar 51 procent av kontaktpersonerna på lotsföretag att de helt eller i hög grad instämmer med påståendet att de nyanlända ofta efterfrågar stöd som kontaktpersonerna inte kan erbjuda.¹⁸⁸ Vi vet dock inte om detta beror på bristande kompetens inom företaget eller om det har andra orsaker.

Dessutom pekar företrädare för lotsföretag på att ersättningssystemet inte säkerställer de ekonomiska förutsättningarna för att bygga upp långsiktig

¹⁸⁴ Fråga 3 i Riksrevisionens enkät till lotsföretag.

¹⁸⁵ Det bör noteras att enkäten riktades till kontaktpersoner inom lotsföretaget. Svaren är således inte representativa för alla personer som arbetar med lotsning, utan enbart för kontaktpersonerna på lotsföretagen.

¹⁸⁶ Intervju 10 och 11.

¹⁸⁷ Intervju 10.

¹⁸⁸ Riksrevisionens webbenkät till kontaktpersoner på lotsföretag. Fråga 27: *Ta ställning till följande påståenden: De nyanlända arbetsökande efterfrågar ofta stöd som vi inte kan erbjuda.*

kompetens inom företaget (se även tabell 14). Få nyanlända kommer i arbete, vilket gör det svårt för företag att bli lönsamma genom den resultatbaserade ersättningen. Detta medför bland annat att företag får betala sina anställda per uppdrag istället för att ha fasta löner, vilket i sin tur innebär att det är svårt att upprätthålla kompetensen i företaget då det blir färre som vill jobba under de förhållandena.¹⁸⁹ Ytterligare en svårighet är Arbetsförmedlingens krav på att lotsföretaget ska kunna erbjuda tjänsten på alla språk, antingen genom språkkompetens hos egna lotsar eller genom tolk. En företrädare för lotsföretag uttrycker att det nästintill är omöjligt att ha språkkompetens för alla nyanlända bland personalen samt att den nuvarande ersättningsmodellen inte täcker kostnaderna för tolk.¹⁹⁰

Tabell 11 Ta ställning till följande påstående: Ersättningarna från Arbetsförmedlingen täcker de kostnader som vår organisation har för lotsverksamheten (Antal svar 378, andel i procent)

Svarsalternativ	Andel, %
Instämmer helt	5,6
Instämmer i hög grad	11,6
Instämmer i låg grad	36
Instämmer inte alls	43,1
Vet inte	3,7

Källa: Riksrevisionens webbenkät till kontaktpersoner på lotsföretag.

Även arbetsförmedlarna på lokalkontoren uppger att de upplever att vissa av lotsarna saknar den kompetens som krävs för att lotsa nyanlända in på arbetsmarknaden.¹⁹¹ En arbetsförmedlare exemplifierar detta med att berätta att den har uppmärksammat att förslag på praktikplatser eller ansökningshandlingar som lotsar skickar in för den nyanlände ofta är av undermålig kvalitet.¹⁹² Dessutom vänder sig lotsar till arbetsförmedlare för att hitta praktikplatser åt individen. I dessa fall skapas merarbete för arbetsförmedlarna. Samtidigt understryker arbetsförmedlare att många av lotsarna brinner för att hjälpa individen, men att tiden eller kompetensen inte räcker till.

Bristande kompetens är något som också uppmärksammas av kommunerna. Av de kommuner som har haft kontakt med lotsar under 2013 har majoriteten bedömt att lotsarna generellt inte har tillräcklig kompetens för att fullgöra sina uppdrag (se tabell 12).

¹⁸⁹ Intervju 11.

¹⁹⁰ Intervju 10.

¹⁹¹ Intervju 8 och 9.

¹⁹² Intervju 9.

Tabell 12 Bedöms dessa etableringslotsar generellt ha tillräcklig kompetens för att fullgöra sina uppdrag (t.ex. grundläggande kunskaper i svenska språket, om olika myndigheters uppdrag och insatser samt om hur samhället fungerar)? (Antal svar 2014, andel i procent)

Svarsalternativ	Andel, %
Ja	19,2
Nej	57,9
Vet inte	22,7

Källa: Riksrevisionens webbenkät om mottagande och bosättning till samtliga kommuner.¹⁹³

I de synpunkter som kommunerna har lämnat i webbenkäten framkommer att den kompetens som de anser att lotsarna saknar är tillräckliga kunskaper i svenska språket och samhället, exempelvis om olika myndigheters uppdrag och funktion.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Lotsföretagen har stor frihet att anpassa innehållet i lotstjänsten efter de arbetssätt som de anser är mest effektiva för att få nyanlända in på arbetsmarknaden. Företrädare för lotsföretag har dock uppgett att tjänsten är omfattande och att det finns för lite utrymme för att arbeta med både socialt stöd och arbetsmarknadsinriktade aktiviteter. I praktiken har dock tjänsten utvecklats mot att lotsar arbetar mer med socialt stöd än med att stödja individen med jobbsökande, vilket är något paradoxalt mot bakgrund av ersättningssystemets konstruktion. Jobb och eftergymnasiala studier premieras genom resultatetsättning till lotsarna. Dessutom visar Riksrevisionens granskning att de nyanlända som har fått mest hjälp med jobbsökande också i högre utsträckning har fått ett arbete.

Omkring hälften av de nyanlända har i Riksrevisionens undersökning uppgett att de aldrig fått ta del av vissa arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter. Inga signifikanta skillnader finns här mellan gruppen med förgymnasial utbildning och de med högskoleutbildning i svaren om huruvida de har fått mest hjälp med jobbsökande eller med socialt stöd. De som har deltagit längre tid i lotstjänsten har fått ta del av arbetsmarknadsrelaterade aktiviteter i större utsträckning än dem med kortare tid i lotstjänsten. Trots detta har närmare hälften inom gruppen som har haft en lots över 12 månader svarat att de aldrig fått hjälp med de jobbsökande aktiviteter som specificerats i Riksrevisionens enkätundersökning.

¹⁹³ Webbenkäten skickades inom ramen för Riksrevisionens granskning om mottagande och bosättning av nyanlända. Kommunerna informerades om att resultaten kan komma att användas även i granskningen om etableringslotsarna.

En anledning till att tjänsten utvecklats mot socialt stöd är att de nyanlända enligt lotsföretagen i huvudsak efterfrågar den typen av hjälp. Ytterligare några tänkbara anledningar är att de nyanlända uppfattar lotsens roll som något otydlig, att det råder oklar ansvarsfördelning i det sociala stödet samt brister i kompetensen hos lotsarna för en tjänst där lotsen ska hjälpa individen med allt utifrån dennes livssituation.

5 Arbetsförmedlingens uppföljning och kvalitetssäkring av lotstjänsten

Som huvudman för lotstjänsten ansvarar Arbetsförmedlingen för att följa upp den och försäkra sig om att de aktörer som anlitas utför sitt arbete i enlighet med avtalen. Ansvaret för att följa upp tjänsten fördelas mellan de lokala arbetsförmedlingskontoren och Arbetsförmedlingens huvudkontor.

I lokalkontorens ansvar ingår att följa upp de arbetssökandes etableringsplan och utföra vissa kontroller av lotsarna. Exempelvis ska lokalkontoren granska lotsens rapportering. Först när en rapport (exempelvis månadsrapport) är godkänd kan lotsen begära ersättning. Vidare sker lokal uppföljning av tjänsten genom den löpande kontakten mellan det lokala arbetsförmedlingskontoret, deltagaren och lotsen. Om Arbetsförmedlingen misstänker att lotsen bryter mot avtalet eller uppvisar kvalitetsbrister registrerar arbetsförmedlaren ett klagomål.¹⁹⁴

Huvudkontoret jobbar med klagomålshanteringen, kvalitetskontroll och leverantörsdialoger samt beslutar om eventuell sanktion eller rättelse. Arbetsförmedlingen strävar även efter att skapa förutsättningar för att leverantören ska kunna göra rätt från början. Det handlar om att informera och föra en löpande dialog med leverantörerna inför uppstart och under avtalstiden för att undvika att missförstånd uppstår.¹⁹⁵ Arbetsförmedlingen har ett flertal olika verktyg för att kontrollera lotsföretag och följa upp tjänsten. Nedan visas en sammanställning över de uppföljningsverktyg som används för uppföljning av lotsföretag. Här visas även åtgärder som myndigheten kan vidta om avvikelser identifierats samt i vilken omfattning verktygen och åtgärderna genomförts under 2012–2014 (se bilaga 4 för kort beskrivning av vad varje åtgärd syftar till). Antal för 2014 avser endast den inledande delen av året. I de fall antal inte gått att säkerställa för ett helt år redovisar vi de månader som uppgifterna avser inom parentes i anslutning till antalet.

¹⁹⁴ E-post från Arbetsförmedlingen, 2014-05-28.

¹⁹⁵ Arbetsförmedlingen, *Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer*, 2013-08-30, s 14–17 samt kompletterande information i e-post från Arbetsförmedlingen, 2014-05-28

Tabell 13 Sammanställning över uppföljning och åtgärder som genomförts under 2012–2014

Åtgärd	Förekomst 2012	Förekomst 2013	Förekomst 2014
Avtalskontroller	0	0	0 (jan–maj)
Uppstartsmöten	0	547	31 (jan–mar)
Leverantörsdialog	206	160 (apr–dec)	43 (jan–mar)
Klagomål inkomna till huvudkontoret	65 (Uppgifter kring klagomål från 2012 är svåra att spåra med säkerhet i AF:s system varför det kan förekomma avvikelser i siffrorna)	334	123 (jan–april)
Kvalitetskontroller	5	45 (mar–dec)	9 (jan–maj)
Kvalitetsinspektioner där leverantörer av lotstjänsten ingått	0	3	1 (jan–maj)
Rättelser	1 leverantör, 3 leveransområden	13 leverantörer, 70 leveransområden	12 leverantörer, 58 leveransområden (varav fyra fått en upprepad rättelse)
Rekryteringsstopp	3 leverantörer, 5 leveransområden	18 leverantörer, 118 leveransområden	10 leverantörer, 40 leveransområden
Hävningar/ uppsägningar av avtal	0	8	3 (jan–mar)

Källa: Uppgifter från Arbetsförmedlingen 2014-05-21.¹⁹⁶

Sammantaget kan konstateras att det förekommer en del klagomål mot tjänsten och att de uppföljningsverktyg som Arbetsförmedlingen kan använda inte har utnyttjas i någon hög utsträckning. Samtidigt kan konstateras att antalet uppföljningsåtgärder som vidtagits ökat succesivt.

5.1 Kontroller prioriteras inte på lokalkontoren

Enligt tjänstemän på Arbetsförmedlingens huvudkontor är tanken att lotstjänsten ska följas upp även på de lokala arbetsförmedlingskontoren. Den löpande uppföljningen mellan arbetssökande, lots och arbetsförmedling sker lokalt, vid behov genom tolk. Det hade bland annat underlättat

¹⁹⁶ E-post från Arbetsförmedlingen, 2014-05-21, 2014-05-22 samt 2014-05-28.

uppföljningsarbetet om arbetsförmedlarna hade för vana att kontrollera hur ofta de nyanlända träffar sin lots, i vilka lokaler, vad mötena innehåller med mera.¹⁹⁷ Arbetsförmedlingens internrevision har i en rapport från september 2012 påpekat att ansvaret för kontroll för utfört arbete ligger hos förmedlingskontoren och därmed hos arbetsförmedlarna. Internrevisionen bedömer att arbetsförmedlare bör avsätta tid för att genomföra fysiska besök hos lotsar i syfte att säkerställa kvaliteten, leverans och avtalsefterlevnad.¹⁹⁸

I intervjuer säger arbetsförmedlare på ett lokalt arbetsförmedlingskontor att de inte anser att det lokala arbetsförmedlingskontoret har en kontrollfunktion. De menar dock att detta vore önskvärt då kontrollen kan blir mer effektiv om den görs lokalt menar arbetsförmedlarna.¹⁹⁹ Det är framför allt den arbetssökande som utgör en kontrollfunktion i och med möjligheten att byta lots. Arbetsförmedlarna berättar att de skulle kunna ringa en lots för att ta reda på hur det går med de nyanlända arbetssökande som de lotsar, vilka dagar lotsen träffat de arbetssökande och vilket stöd de har gett de nyanlända. Men detta sker sällan, vilket framför allt beror på tidsbrist hos arbetsförmedlarna.

På-plats-kontroller är dessutom svåra att genomföra eftersom arbetsförmedlarna inte vet när de arbetssökande är hos lotsarna. Lokala arbetsförmedlare upplever också att de inte har i uppdrag att göra stickprovskontroller hos lotsarna.²⁰⁰

Vid ett annat arbetsförmedlingskontor beskriver arbetsförmedlare att ett sätt att kontrollera lotsarnas arbete är att ordna trepartssamtal då lotsen och arbetsförmedlaren tillsammans med den nyanlände bestämmer om hur de ska arbeta för att påskynda individens etableringsprocess. Då märker arbetsförmedlaren om lotsen gör det den ska göra. Så länge arbetsförmedlarna hinner ha en kontinuerlig kontakt med lotsarna och hinner träffa dem, då upprätthålls kontrollen. I och med att antalet ärenden har ökat hinner däremot inte arbetsförmedlarna träffa lotsarna lika mycket. Utan möten har arbetsförmedlaren endast månadsrapporterna som ett kontrollverktyg, där lotsarna kan beskriva sitt arbete. Men innehållet i dessa kan arbetsförmedlarna inte verifiera.²⁰¹

¹⁹⁷ Intervju 4. Se även Se även Arbetsförmedlingen, *Etablerings av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2014-05-02.

¹⁹⁸ Arbetsförmedlingen 2012:2, *Etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*, Internrevision rapport, 2012-09-19.

¹⁹⁹ Intervju 8.

²⁰⁰ Intervju 8.

²⁰¹ Intervju 9.

5.2 Granskning av månadsrapporter – ett svagt kontrollverktyg

De månatliga utbetalningar som Arbetsförmedlingen gör till lotsföretagen föregås av att arbetsförmedlaren godkänner en månadsrapport som leverantören skickar in.²⁰² I månadsrapporten beskriver lotsen om den nyanlände deltagit i den gemensamma planeringen, hur många möten som hållits med den nyanlände, hur många timmar lotsen träffat den nyanlände samt vilka aktiviteter som genomförts. För att redovisa aktiviteter kan lotsen ange ett antal valbara aktiviteter som cv-seminarium, coachande samtal och intervjuträning. Förutom det finns ett fält för fritext där lotsen kan beskriva vilka aktiviteter den nyanlände har deltagit i hos lotsen under månaden. Fältet är dock begränsat till 450 bokstäver.²⁰³ I det fall rapporten underkänns betalas inga pengar ut förrän de fel som upptäckts åtgärdats. Skälen till att en rapport underkänns kan enligt Arbetsförmedlingens handläggarsöd vara att antalet timmar som lotsen angett understiger de tre timmar som krävs att lotsarna ska träffa de nyanlända per månad eller att dokumentationen i rapporten är undermålig. Utbetalning av den resultatansättning som betalas ut om en deltagare får jobb godkänns också av arbetsförmedlare vid lokalkontoren.²⁰⁴

Ansvar för kontroll av det arbete enskilda lotsar utför ligger alltså till stor del hos det lokala arbetsförmedlingskontoret och de enskilda arbetsförmedlarna, eftersom de godkänner månadsrapporterna. Dessa upplever dock svårigheter med att kunna följa upp lotsarnas arbete genom månadsrapporterna, som upplevs som en svag kontroll av lotstjänsten. Detta då eventuella brister oftast kan åtgärdas genom att dokumentationen i rapporten förbättras.²⁰⁵ Arbetsförmedlarna har små möjligheter att kontrollera om lotsen faktiskt har utfört det som står i rapporterna. Den begränsning arbetsförmedlarna upplever kan kopplas till kritik från Arbetsförmedlingens internrevision. Den har pekat på behovet av fler kontroller på plats hos leverantören vilket de också konstaterar att arbetsförmedlarna inte hinner med.²⁰⁶

Handläggare på Arbetsförmedlingens huvudkontor kan söka fram underkända månadsrapporter och statistik över hur många rapporter som underkänts. De har dock inte någon möjlighet att se statistik eller motsvarande över orsaker till att rapporter underkänns i de fall rapporterna underkänts av lokalkontoret men sedan godkänts efter att lotsföretaget korrigerat dem. Detta medför att det

²⁰² Arbetsförmedlingen, *Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer*, 2013-08-30, s 14–16.

²⁰³ Arbetsförmedlingen, "Webbstöd för leverantörer – Etableringslots", 2013-10-08.

²⁰⁴ Arbetsförmedlingens handläggarsöd, *Etableringslotsen*, 2013-10-04.

²⁰⁵ Intervju 8 och Intervju 9.

²⁰⁶ Arbetsförmedlingen 2012:2, *Etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*, Internrevision rapport, 2012-09-19.

saknas en total och samlad bild över vilka brister som återfinns i rapporteringen från olika lotsleverantörer.²⁰⁷

5.3 Klagomål som inte skickas vidare till huvudkontoret följs inte upp

Arbetsförmedlingen hanterar klagomål som riktas mot lotsarna. Huvuddelen av klagomålen kommer från de nyanlända eller deras arbetsförmedlare men det förekommer även att lotsföretag riktar klagomål mot andra lotsar.²⁰⁸ Om det inkommer klagomål eller förekommer misstanke om brott mot avtal eller kvalitetsbrister ansvarar lokalkontoret även för att registrera klagomålet via webbformulär på Arbetsförmedlingens intranät.²⁰⁹ Klagomålen ska i första hand hanteras på den lokala arbetsförmedlingen som ansvarar för att göra en klagomålsutredning. Om problemet som är anledningen till klagomålet inte kan lösas på lokal nivå ska ärendet skickas vidare till huvudkontorets avdelning Förmedlingstjänster för utredning. Konkurrensverket har kritiserat Arbetsförmedlingen för att den tidigare inte hade någon samlad bild av hur många klagomål som inkommit och vad klagomålen gällde. Detta eftersom huvudkontoret inte haft någon samlad information om de klagomål som hanteras lokalt och som aldrig går vidare till huvudkontoret.²¹⁰ I januari 2014 fanns det inte några uppgifter om hur många klagomål som hanterats på de 320 lokalkontoren. Arbetsförmedlingen har dock arbetat för att utveckla uppföljningen av kompletterande aktörer vilket medfört att samtliga klagomål ska rapporteras till huvudkontoret från och med det andra kvartalet 2014.²¹¹

5.4 Upphandling inom LOV innebär mer resurskrävande kvalitetssäkring

Enligt tjänstemän på Arbetsförmedlingens huvudkontor innebär det mer administrativt arbete att arbeta med upphandling enligt LOV jämfört med LOU. I en upphandling enligt LOV är det dessutom svårare att ställa krav på leverantören och följa upp att dessa krav sedan efterlevs.

²⁰⁷ SOU 2014:60 *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, s. 153–154. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen påverkas myndighetens möjligheter att spåra information och motiveringar påverkas i detta avseende bland annat av regler kring skydd för den enskildes integritet (PUL), e-post 2014-05-28.

²⁰⁸ Intervju 1.

²⁰⁹ Arbetsförmedlingen, *Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer*, 2013-08-30, s 14–16.

²¹⁰ Konkurrensverket (2013:7), *Valfrihetssystemet inom Arbetsförmedlingen 2013*, s. 46–49.

²¹¹ SOU 2014:60 *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, s. 156–157.

Upphandlingsförfarandet är resurskrävande eftersom LOV ger många fler presumtiva leverantörer möjlighet att ansöka, flera gånger om. Presumtiva leverantörer har möjlighet att skriva om sina ansökningar tills de blir godkända. Den stora mängden kontrakterade lotsföretag medför dessutom att det är svårare att följa upp tjänsten. Eftersom avtal tecknas löpande innebär det ett resurskrävande arbete även för den sektion på myndigheten som arbetar med leverantörsutveckling eftersom de håller i uppstartsmöten med alla nya leverantörer som myndigheten ingår avtal med. På sektionen ingår även att genomföra fördjupade klagomålsutredningar, i klagomål som inte kan lösas lokalt. På sektionen arbetar idag 13 personer med uppföljningsansvar för kompletterande aktörer. Dessa tjänster ska dock täcka hela landet och täcka fler insatser än etableringslotsarna vilket medför att tjänstemän upplever att resurserna inte räcker till.²¹² Sektionen arbetar med uppföljning av leverantörer, vilket bland annat innebär uppstartsmöten, hantering av klagomål och kvalitetskontroller. Ytterligare en avdelning som arbetar med uppföljning är upphandlingsavdelningen som bland annat ansvarar för avtalsåtgärder. Även här upplevs problem med resurser då arbetsbelastningen är hög samtidigt som det skulle behövas mer tid för arbete med upphandling av lotstjänsten.²¹³

5.5 Förfrågningsunderlaget kan förbättras

För att bli kontrakterad och få leverera tjänster inom valfrihetssystemet krävs att lotsföretaget svarar mot de krav som Arbetsförmedlingen ställer i upphandlingen av tjänsten. Dessa stadgas i ett förfrågningsunderlag som används vid ansökan om att godkännas som leverantör inom systemet.²¹⁴ Här kommuniceras kraven och leverantören måste vid ansökan bekräfta att den är lämplig att utföra tjänsten i ett antal avseenden.

Enligt tjänstemän på Arbetsförmedlingen behöver förfrågningsunderlaget förbättras både för att få bättre kvalitet i tjänsten och för att underlätta för leverantörerna.²¹⁵ Exempelvis kan kompetenskraven på lotsarna troligen bli tydligare liksom övriga antagningskrav. Detta kan höja kvaliteten samt stävja att allt för många aktörer antas som lotsföretag. Det finns ingen gräns för hur många gånger företag kan ansöka om att bli lotsleverantörer. Om de nekas eller måste komplettera kan de söka på nytt.

²¹² Intervju 4.

²¹³ Intervju 4 samt e-post från Arbetsförmedlingen, 2014-05-28

²¹⁴ Arbetsförmedlingen, *Vägen till att bli etableringslots* 2014-04-09.

²¹⁵ Intervju 2 och intervju 3.

Under 2012 arbetades det fram en kravställning till ett nytt förfrågningsunderlag. Något beslut om att annonsera ett nytt förfrågningsunderlag togs dock aldrig.²¹⁶

Beträffande upphandlingen av kompletterande aktörer har tjänstemän på Arbetsförmedlingen uttryckt att det är svårt att ställa krav i upphandlingen som påverkar tjänstens kvalitet och som går att följa upp på ett objektivt sätt. Myndigheten har även efterlyst utvecklad kompetens avseende arbetet med att utforma avtal.²¹⁷ Även Statskontoret har betonat vikten av krav i upphandlingen och hävdade att förfrågningsunderlaget bör vara tydligt för att det ska vara klart vad en etableringslots förväntas göra.²¹⁸

5.6 Få avtalskontroller görs

När en ny leverantör upphandlats brukar Arbetsförmedlingen göra en så kallad avtalskontroll innan tjänsten börjar levereras. Denna syftar till att se till att leverantörerna har fått tillräcklig information om tjänsten för att kunna bedriva verksamheten i enlighet med avtalen och att kontrollera att det finns förutsättningar för att bedriva verksamheten.

Trots att Arbetsförmedlingen har avtalskontroller som ett verktyg för att säkerställa kvaliteten i tjänsten har myndigheten inte genomfört några sådana under 2012 och 2013.²¹⁹ Frånvaron av avtalskontroller har tidigare kritiserats av Konkurrensverket. Detta då kontrollerna uteblivit trots att Arbetsförmedlingen ingått nya avtal med leverantörer.²²⁰ Företrädare för Arbetsförmedlingen har berättat att de inte hinner träffa lotsföretagen eftersom de är väldigt många. Detta har medfört att myndigheten istället kontrollerat leverantörerna genom att begära in dokument från dem som granskas innan de börjar tillhandahålla tjänsten. Det har dock poängterats att avtalskontroller skulle bidra till att tydliggöra vilka krav som ställts på leverantören och hjälpa alla parter att vara införstådda med vad som står i kontraktet.²²¹

²¹⁶ Intervju 3.

²¹⁷ Arbetsförmedlingen, *Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer*, 2013-08-30, s 13–14.

²¹⁸ Statskontoret (2012:22), *Etablering av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*, s. 157.

²¹⁹ SOU 2014:60, *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, s. 150–151.

²²⁰ Konkurrensverket (2013:7), *Valfritetssystemet inom Arbetsförmedlingen 2013*, s. 46–49.

²²¹ Intervju 3.

5.7 Många klagomål och vissa är svåra att leda i bevis

I de fall lokalkontoren skickar klagomål vidare till huvudkontoret skickas det till avdelningen förmedlingstjänster där ärendet utreds. I vissa fall fattas beslut om att genomföra kvalitetskontroll.²²²

Under 2013 rapporterades totalt 677 klagomål till avdelningen förmedlingstjänster.²²³ Av dessa avsåg 334 lotstjänsten. Klagomålen i lotstjänsten har ökat sedan 2010. En del av ökningen kan dock bero på att nya rutiner år 2013 gjorde att det blev både tydligare och klarare hur och när klagomål registreras i ärendehanteringssystemet ARS/SSM.

Tabell 14 Antalet registrerade klagomål avseende lotstjänsten

År	Antal registrerade klagomål
2011	30
2012	65
2013	334
2014 (januari–april)	123

Källa: Uppgifter från Arbetsförmedlingen, 2014-04-28.²²⁴

Även om lotsleverantörerna är fler till antalet än övriga kompletterande aktörer, finns särskilt mycket klagomål på just lotstjänsten enligt tjänstemän på huvudkontoret.²²⁵ Det kommer mycket klagomål kring att lotsen inte har den kompetens som avtalet kräver.²²⁶

Både tjänstemän på huvudkontoret och arbetsförmedlare på lokalkontor menar att vissa företeelser som skulle kunna leda till åtgärder från Arbetsförmedlingen mot lotsleverantörer är svåra att leda i bevis.²²⁷

Något som är väldigt svårt att kontrollera är när lots och deltagare båda har incitament att lura systemet. Som exempel uppges att det förekommer rykten om att nyanlända som fått jobb men sagt till sin lotsleverantör att de inte tänker ta jobbet om de inte får halva resultat ersättningen av lotsföretaget.²²⁸

²²² SOU 2014:60, *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, s. 157–158.

²²³ E-post från Arbetsförmedlingen, 2014-05-13.

²²⁴ E-post från Arbetsförmedlingen, 2014-04-28.

²²⁵ Intervju 2.

²²⁶ Intervju 3.

²²⁷ Intervju 3, 4 och 8.

²²⁸ Intervju 2.

Ett par tjänstemän vid Arbetsförmedlingens huvudkontor har även sagt att de hört om lotsföretag som skickar en befintlig deltagare till ett nytt lotsföretag för att få ut ytterligare startersättning för deltagaren. Det ursprungliga företaget misstänks sedan dela den nya ersättningen med det företag de slussar deltagaren till. Även detta är något som är mycket svårt för Arbetsförmedlingen att bevisa.²²⁹ Vid klagomål om att en lots har marknadsfört sig på ett felaktigt sätt är det svårt för Arbetsförmedlingen att få reda på vad som har förekommit i dialogen mellan den arbetssökande och lotsen. Det kan alltså ligga även i den arbetssökandes intresse att den felaktiga marknadsföringen inte uppdagas då han eller hon riskerar att förlora förmånen som lotsen har erbjudit.²³⁰

5.8 Lotsleverantörer upplever att det inte utförs tillräckligt med kontroller i lotsbranschen

Även de lotsföretag Riksrevisionen talat med har efterlyst mer kontroll från Arbetsförmedlingens sida.²³¹ Dessutom visar svaren i Riksrevisionens enkät till lotsföretagens kontaktpersoner på liknande uppfattningar då hela 60 procent svarar att de tycker att det utförs för lite kontroll av lotsföretagen. Mot detta kan man ställa att 25 procent tycker att kontrollen är tillräcklig och endast 2 procent tycker att det utförs för mycket kontroll.

Resultaten i Riksrevisionens webbenkät till kontaktpersoner på lotsföretag pekar även på att lotsarna själva anser att det finns många oseriösa aktörer i branschen.

Tabell 15 Ta ställning till följande påstående: Det finns många oseriösa aktörer inom branschen. (Antal svar 378, andel i procent)

Svarsalternativ	Andel, %
Instämmer helt	59,2
Instämmer i hög grad	19,8
Instämmer i låg grad	8,5
Instämmer inte alls	1,1
Vet inte	11,4

Källa: Riksrevisionens webbenkät till lotsföretag.

²²⁹ Intervju 2 och intervju 4.

²³⁰ Intervju 4.

²³¹ Intervju 10, 12, 13 och 14.

En klart övervägande del av dem som själva verkar i branschen anser alltså att det finns många oseriösa aktörer inom branschen och att Arbetsförmedlingen inte utför tillräckligt med kontroller.

5.9 Andra utredningar om brister i Arbetsförmedlingens uppföljning

I likhet med resultaten av Riksrevisionens undersökning har brister i Arbetsförmedlingens kontroller konstaterats i andra utredningar. I en utredning från mars 2014²³² om felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten konstateras risker i kontrollsystemet kopplade till Arbetsförmedlingens utbetalningar. Lotsleverantörerna pekas ut som ett särskilt riskområde. Samma utredning konstaterar att systemet med kompletterande aktörer är behäftat med vissa risker. Detta då marknaden och intäkterna är oförutsägbara, vilket försvårar arbetet för leverantörerna i kombination med att det inte krävs särskilt stora investeringar för att etablera sig som kompletterande aktör. Utredningen menar att själva ”konstruktionen” riskerar att locka till sig aktörer som är mindre seriösa, vilket i förlängningen kan leda till felaktiga utbetalningar, oegentligheter eller överutnyttjande.²³³

Även regeringen har uppmärksammat brister i kontrollen av Arbetsförmedlingens kompletterande aktörer och skrev i budgetpropositionen för 2014 att uppföljningen måste förbättras för att ett mer effektivt stöd ska kunna ges till arbetssökande.²³⁴ Liknande slutsatser har dragits av både Konkurrensverket som undersökt valfrihetssystemet inom Arbetsförmedlingen²³⁵ och Statskontoret när de följde upp myndigheternas genomförande av etableringsreformen.²³⁶ Även Arbetsförmedlingen har belyst problem kopplade till uppföljningen av kompletterande aktörer. Dels efterlyser myndigheten utökade resurser för uppföljning, dels har den lyft frågan om det skulle underlätta att begränsa antalet leverantörer inom valfrihetssystemen för att på så sätt kunna följa upp leverantörerna bättre.²³⁷

²³² SOU 2014:60 *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.

²³³ SOU 2014:60 *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*, s. 165–171.

²³⁴ Prop. 2013/14:1, *Budgetproposition för 2014*.

²³⁵ Konkurrensverket (2013:7), *Valfrihetssystemet inom Arbetsförmedlingen 2013*, s. 46–49.

²³⁶ Statskontoret (2012:22), *Etablering av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*, s. 157.

²³⁷ Arbetsförmedlingen, *Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer*, 2013-08-30, s 13–14, s 32–35.

5.10 Ny modell för uppföljning

Under 2013 påbörjade Arbetsförmedlingen ett arbete med att utveckla en ny modell för leverantörsuppföljning. Modellen innebär att Arbetsförmedlingen avser använda olika former av uppföljning, beroende på hur viktig leverantören bedöms vara för myndighetens verksamhet, samt vilket ”värde” leverantören levererar i förhållande till helheten. I en statlig utredning om felaktiga utbetalningar inom arbetsmarknadspolitisk verksamhet ställer sig dock utredarna tveksamma till modellen från ett konkurrensperspektiv. Arbetsförmedlingens val att huvudsakligen, på nationell och strategisk nivå, bygga en uppföljningsmodell utifrån de allra största leverantörerna innebär att de stora kompletterande aktörerna får ett stort utrymme att påverka både sin egen och Arbetsförmedlingens verksamhet. Det i sin tur innebär en risk för att dessa får konkurrens fördelar jämfört med de medelstora och mindre aktörerna.²³⁸

En tjänsteman på Arbetsförmedlingen har framhållit att en aspekt av den nya modellen är att den förskjuter en del av ansvaret för kontrollen och uppföljningen från huvudkontoret till respektive marknadsområde.²³⁹ Tidigare utfördes en stor del av kontrollerna och uppföljningen av företrädare för huvudkontorets olika avdelningar. I den nya uppföljningsmodellen ska representanter för respektive marknadsområde vara mer delaktiga i den operativa uppföljningen. Syftet med detta är att uppföljningen ska utföras där kunskapen om hur tjänsterna används är som störst.

Den nya leverantörsuppföljningsmodellen innehåller även ett antal nya verktyg för uppföljning, däribland regionala och nationella leverantörsdialoger. Den innehåller även interna forum som ska medföra att erfarenheter från uppföljning kan tas tillvara inom myndigheten. Förskjutningen av ansvar och utförande till marknadsområdena kan även komma att möjliggöra fler kontroller och mer riktad uppföljning från huvudkontorets sida då de avlastas. Detta utöver att modellen syftar till att verka proaktivt och förebygga fel och brister hos leverantörerna.²⁴⁰

²³⁸ SOU 2014:16, s. 165–171.

²³⁹ Intervju 2.

²⁴⁰ Uppgifter från telefonsamtal med tjänsteman på Arbetsförmedlingen 2014-05-21.

5.11 Arbetsförmedlingen efterfrågar mer resurser för uppföljning

Som beskrivits ovan har flera utredningar konstaterat att uppföljningen av lotsarna behöver förbättras. Arbetsförmedlingen har i sin tur påtalat att myndigheten behöver utökade resurser för uppföljning.²⁴¹ Motsvarande bild målas upp i de intervjuer vi hållit med tjänstemän på Arbetsförmedlingen. Det har påpekats att det krävs mer kontroller på plats, men att det inte finns resurser för sådana.²⁴² Även Arbetsförmedlingens internrevision har gjort bedömningen att lokala kontroller inte tillämpas i tillräckligt hög utsträckning.²⁴³ Ytterligare en företrädare för Arbetsförmedlingen menar att det är väldigt svårt att styra lotstjänsten och att det skulle behövas mer resurser och mer kontroller då problemen är för stora för att Arbetsförmedlingen ska kunna styra tjänsten med de kontroller man tillämpar idag.²⁴⁴ Arbetsförmedlingen har i åiterrapportering till regeringen kring intern styrning och kontroll kommenterat att de avser att avsätta mer resurser för leverantörsuppföljning för att kunna kvalitetssäkra de tjänster som levereras av kompletterande aktörer.²⁴⁵

I årsredovisningen för 2013 påpekar myndigheten att den till skillnad från 2012 inte har fått någon förstärkning av förvaltningsresurserna för 2013. Förvaltningsanslaget 2013 har varit lägre än 2012.²⁴⁶ Dessutom framhåller myndigheten i senaste prognosen för utbetalningar att anslagsutvecklingen inte ger förutsättningar att möta det ökade inflödet i etableringsuppdraget. Den höga arbetsbelastningen försämrar förutsättningarna för arbetsförmedlare att hålla en god kvalitet i handläggningen och att stödja de nyanlända i sin etablering. Arbetsförmedlingen betonar svårigheter i att nå de ambitioner som finns med att utveckla den interna styrningen samt för att utföra uppföljning och kontroll.²⁴⁷ Sett till lotsens roll kan en effekt av minskat resursutrymme bli ökade förväntningar på att lotsarna ska göra mer för de nyanlända, enligt tjänstemän på Arbetsförmedlingens huvudkontor. I slutändan finns risken för att detta kan komma att påverka kvaliteten i tjänsten.²⁴⁸

²⁴¹ Arbetsförmedlingen, *Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer*, 2013-08-30, s 13–14.

²⁴² Intervju 3.

²⁴³ Arbetsförmedlingen 2012:2, *Etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*, Internrevision rapport, 2012-09-19.

²⁴⁴ Intervju 2.

²⁴⁵ Arbetsförmedlingens åiterrapportering, *Intern styrning och kontroll – planering och utförda insatser*, 2014-05-15.

²⁴⁶ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s. 10.

²⁴⁷ Arbetsförmedlingens åiterrapportering, *Prognoser för utbetalningar 2014–2018*, 2014-05-05.

²⁴⁸ Intervju 19.

5.12 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar att det inte utförs tillräckligt med kontroller av lotsföretag. En majoritet av företrädarna för lotsföretagen anser att det utförs för lite kontroller av lotsarna och att det finns många oseriösa aktörer inom branschen. Vidare används inte de möjligheter till kontroll som Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande i tillräcklig utsträckning av flera skäl. Vissa arbetsförmedlare vid lokalkontoren upplever att det är huvudkontorets och inte arbetsförmedlarnas roll att kontrollera och följa upp lotsföretag, medan andra menar att kontroller är resurskrävande och att de inte hinner kontrollera i takt med det växande antalet etableringsärenden. Kontroller som utförs på huvudkontoret är också resurskrävande, vilket delvis beror på att upphandlingen sker inom ramen för ett valfrihetssystem. Arbetsförmedlingen uppfattar att det behövs ett nytt förfrågningsunderlag, men ett nytt sådant har det ännu inte fattats beslut om.

Även andra utredningar har pekat på brister i Arbetsförmedlingens kontroll och uppföljning av kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingen har dock utarbetat en ny modell för myndighetens kontroll- och uppföljning.

6 Översyn av utredningar avseende liknande arbetsförberedande insatser och deras effekter

Etableringslots är som tidigare nämnts en ny tjänst i Arbetsförmedlingens utbud. Tjänsten är utformad så att lotsens roll ska vara bredare än en arbetsförberedande insats. Den nyanlände ska få stöd utifrån hela sin livssituation, varför det inte finns reglerat i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare hur lotsen ska arbeta eller om dennes roll ska vara arbetsförmedlare eller coach. Det är i stället något som ska avgöras i det enskilda fallet.²⁴⁹ Även om innehållet i tjänsten är brett finns vissa likheter med insatser som omfattas av så kallad förstärkt förmedlingsverksamhet. Det är insatser som erbjuder arbetssökande utöver Arbetsförmedlingens ordinarie förmedlingsverksamhet. Exempel på förstärkta förmedlingsinsatser är kurser i att skriva CV, yrkesvägledning, workshoppar och jobbcoaching, det vill säga olika former av stöd för ett effektivt jobbsökande.²⁵⁰

Nedan följer en redogörelse av ett antal studier som har undersökt effekter på sysselsättning av förmedlingsinsatser och insatser hos privata aktörer.²⁵¹ Avsnittet syftar till att sätta lotstjänsten i en arbetsmarknadspolitisk kontext som är relevant för diskussionen av lotstjänstens förväntade effekter på sysselsättningen och därmed även dess mervärde för individen och staten.

6.1 Andra insatser med förmedlingsverksamhet

Tidigare svenska studier visar på positiva resultat av förstärkta förmedlingsinsatser, men den empiriska evidensen är begränsad och därför går det inte att dra slutsatser om vilken förmedlingsverksamhet som är mest effektiv.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) utvärderade försöken med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare (SIN) som

²⁴⁹ Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, s. 76.

²⁵⁰ SOU 2010:88, se Bilaga 1: *Vägen till arbete: Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, s. 20.

²⁵¹ För en mer utförlig översikt se Forslund A. och Vikström J., *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. IFAU 2011:7, Calmfors L., Forslund A. och Hemström M., *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*, IFAU Rapport 2002:8.

enligt studien främst var en kraftigt intensifierad sök- och matchningshjälp.²⁵² Studiens resultat visade att åtgärden bidragit till ett ökat inflöde i arbetspraktik och att de som går in i arbetspraktik har större chanser att senare få arbete.

I en utvärdering av försöksverksamhet för vissa nyanlända invandrare (FNI) pekade resultaten på att FNI leder till fler arbetssökande i osubventionerat arbete men att tiden till ett osubventionerat arbete inte förkortas.²⁵³ Dessutom visade studien att FNI leder till att fler påbörjar arbetsmarknadsutbildningar samt att övergången till arbetsmarknadsutbildningar förkortas. En viktig aspekt som kännetecknade försöksverksamheten var att deltagarna fick en personlig coach, en handledare som har hand om betydligt färre personer än vad som normalt är fallet, och en mer flexibel svenskundervisning.

I långtidsutredningen från 2011 redogjordes för den internationella evidensen gällande förmedlingsinsatser.²⁵⁴ En del amerikanska experiment visade på att ökad kontroll av individen i samband med vägledningsinsatser i form av intervjuer, resurscentrum, seminarier och workshoppar om hur man kan hitta jobb ledde till minskad tid i arbetslöshet och ökad inkomst, samt att insatserna var kostnadseffektiva. I genomgången av de internationella studierna försökte man även ta reda på om förmedlingsinsatser fungerar bättre för någon specifik grupp av arbetslösa. Utredningen ger exempel på utvärderingar som uppvisar positiva effekter av förmedlingsverksamhet för lågutbildade arbetslösa och ungdomar.

Långtidsutredningens övergripande slutsats från den internationella evidensen är att förmedlingsinsatser kan öka sysselsättning, kanske i synnerhet om de kombineras med kontroll. Samtidigt framhåller utredningen att den begränsade svenska evidensen på detta område innebär att det behövs experiment med tydliga behandlingsgrupper och kontrollgrupper för att kunna utvärdera effekterna av olika förmedlingsinsatser. Det finns inte tillräckligt med empirisk grund för att dra slutsatser om vilken typ av förmedlingsverksamhet som är mest ändamålsenlig, när dessa insatser ska sättas in, hur omfattande de ska vara och för vilka grupper de är viktigast.²⁵⁵

²⁵² Johansson P. och Åslund O., *Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare – teori, praktik och effekter*, IFAU Rapport 2006:6.

²⁵³ Joona P. och Nekby L., *Utvärdering av försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare (FNI)*, 2009-01-30.

²⁵⁴ SOU 2010:88, se bilaga 1: *Vägen till arbete: Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, s. 45 ff.

²⁵⁵ SOU 2010:88, se bilaga 1: *Vägen till arbete: Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*, s. 49–50.

6.2 Privata aktörer inom arbetsmarknadspolitiken

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få sökande i arbete.²⁵⁶ Dessa aktörer tillhandahåller olika typer av förmedlingstjänster som innefattar personlig handledning och stöd.²⁵⁷ Arbetsförmedlingen framhåller att de kompletterande aktörernas förmåga att pröva nya angreppssätt och lösningar, med fokus på individens behov, ökar den arbetssökandes möjligheter till arbete.²⁵⁸

Totalt 1 017 olika aktörer har levererat kompletterande förmedlingstjänster till arbetssökande hos Arbetsförmedlingen under 2013 och närmare två miljarder kronor har utbetalats från Arbetsförmedlingen i ersättning till kompletterande aktörer under året.²⁵⁹ Antalet arbetssökande hos kompletterande aktörer uppgick till 149 000 personer. Både kostnaderna för de upphandlade tjänsterna från kompletterande aktörer och antalet arbetssökande som har tagit del av tjänsterna har ökat mellan 2012 och 2013 (se tabell 16).

Tabell 16 Kompletterande tjänster – antal privata aktörer, deltagare och kostnader (belopp i miljoner kronor)

År	Antal aktörer	Antal deltagare	Kostnader
2013	1 017	148 513	1 950
2012	796	121 421	1 119

Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013.

Eftersom arbetsmarknadspolitiska insatser i Sverige fram till för några år sedan i huvudsak har tillhandahållits av det offentliga, är antalet utvärderingar av privata aktörers förmedlingsinsatser begränsat.

En utvärdering publicerad av Arbetsförmedlingen av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin visar inga varaktiga effekter av samverkan med kompletterande aktörer på utflödet till arbete inom jobb- och utvecklingsgarantin.²⁶⁰ Studien följer utvecklingen av andelen deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som fått arbete och jämför resultatet mellan kontor som samverkat och kontor som inte samverkat med kompletterande aktörer. Resultaten pekar på temporära positiva effekter, men studien kan inte dra någon slutsats om det ökade utflödet till arbete berodde

²⁵⁶ Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen, 4 § p. 2.

²⁵⁷ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s. 119.

²⁵⁸ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s. 119.

²⁵⁹ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s. 119.

²⁶⁰ Harkman A., Mikkonen M., Okeke S., *En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin*, Arbetsförmedlingen, Working Paper 2010:12.

på att arbetsförmedlarna har lyckats få fler till arbete eller om det är de kompletterande aktörerna.

Ytterligare en rapport från Arbetsförmedlingen om interna och externa coachningstjänster visar ingen skillnad i sannolikheten att lämna Arbetsförmedlingen mellan individer med extern respektive intern jobbcoachning.²⁶¹ Liknande resultat visar även en rapport från IFAU med en utvärdering av jobbcoachning.²⁶² Enligt studien har de som coachats av kompletterande aktörer respektive av Arbetsförmedlingen arbete i ungefär lika stor utsträckning.

Under 2007 och 2008 genomförde Arbetsförmedlingen försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar. Verksamheten utvärderades 2009 av IFAU som konkluderade att det fanns små skillnader mellan dem som valde att gå hos en privat aktör och dem som stannade kvar hos Arbetsförmedlingen.²⁶³ Positiva effekter fanns dock för utrikes födda som fick hjälp av en privat aktör i förhållande till de som gick till Arbetsförmedlingen. Utrikes födda bedömdes vara den grupp som vann mest på att gå till en privat förmedling. Att de privata aktörerna relativt sett var bättre på att förmedla jobb till utlandsfödda kan enligt studien bero på att dessa personer vanligtvis har ett sämre nätverk på den svenska arbetsmarknaden, samt att de privata förmedlarna kunde ordna kontakter med arbetsgivare på ett bättre sätt än Arbetsförmedlingen.

I en analys av den empiriska evidensen konkluderar forskarna Forslund och Vikström att ett system med omfattande kompletterande aktörer inte erbjuder några enkla effektivitetsvinster.²⁶⁴ Upphandling och utformningen av kontrakt framhålls som centrala aspekter för vilka drivkrafter som skapas hos de privata aktörerna.

6.3 Sysselsättningseffekter av tjänsten etableringslots

6.3.1 Ovisst om lotsen bidrar till högre sysselsättning

Det finns ingen kunskap om sysselsättningseffekterna av just tjänsten etableringslots. Av de nyanlända arbetssökande som har lämnat etableringsuppdraget, 7 009 personer, har 23 procent sysselsättning i form av

²⁶¹ Arbetsförmedlingen, *Interna och externa coachningstjänster – en utvärdering av resultatet*, URA 2011:2.

²⁶² Liljeberg L., Martinsson S., Thelander J., *Vad innebär det att bli coachad? – En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen*, IFAI, Rapport 2012:24.

²⁶³ Bennmarker H., Grönkvist E., Öckert B., *Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar*. IFAI, rapport 2009:23.

²⁶⁴ Forslund A. och Vikström J., *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. IFAU, 2011:7, s. 59.

arbete eller studier.²⁶⁵ Arbetsförmedlingens statistik visar att personer som har haft lots inte når sysselsättning i form av arbete eller studier i högre utsträckning än personer som inte har haft lots.²⁶⁶ Generellt påpekar Arbetsförmedlingen att det inte går att utläsa något samband mellan användande av etableringslots och omsättning till arbete eller studier.²⁶⁷ Anledningen är att insatsen etableringslots pågår parallellt med andra insatser i de nyanländas etableringsplan, till exempel samhällsorientering, SFI och andra etableringsförberedande aktiviteter. Detta gör det svårt att särskilja effekterna av just insatsen etableringslots. Omfattningen av tjänsten är dessutom begränsad, ett fåtal timmar per månad, vilket också bidrar till att resultat inte kan kopplas till lotsarnas stöd.

Tjänstemän vid Arbetsmarknadsdepartementet anser, liksom Arbetsförmedlingen, att det är generellt svårt att veta om lotstjänsten, i dess nuvarande utformning, är effektiv.²⁶⁸ Regeringen har uppdragit Stockholms universitet att utvärdera etableringsreformen för vissa nyanlända invandrare.²⁶⁹ En delrapport om effekterna under de första två åren efter reformens ikraftträdande ska överlämnas till regeringen i april 2015. Enligt uppgifter från deltagande forskare kommer utvärderingen däremot inte titta på effekterna av delar i reformen, som etableringslots.²⁷⁰

6.3.2 *Avsaknad av jämförelsegrupper försvårar utvärdering*

För att kunna utvärdera lotstjänstens effekter måste det finnas en relevant jämförelsegrupp, det vill säga en grupp individer som inte har deltagit i lotstjänsten, men som i alla andra avseenden liknar den grupp av individer som har haft en lots. Även om hänsyn tas till ett stort antal bakgrundsvariabler kan det finnas skillnader mellan individer som väljer att delta i lotstjänsten och individer som väljer att inte delta med avseende på egenskaper som är svåra observera. Ett skäl till att individen inte vill ha en lots kan vara att den sökande anser sig klara av att söka jobb på egen hand, eller anser sig ha tillräckliga kontakter och tillräckligt goda kunskaper om det svenska samhället. Detta gör att man inte helt kan utesluta att det är något annat än just deltagandet i lotstjänsten som förklarar skillnaden i sysselsättningsstatus mellan individer som har haft respektive inte haft en lots.

²⁶⁵ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s. 139. Den vanligaste formen av anställning för dem som lämnat var nystartsjobb. Nystartsjobb för nyanlända är en subventionerad anställningsform som infördes 2007.

²⁶⁶ Arbetsförmedlingens återsrapportering 2013, *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, 2013-11-01, s. 55.

²⁶⁷ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s. 125.

²⁶⁸ Intervju 20.

²⁶⁹ Se Regeringen, Integrations- och jämställdhetsdepartementet, regeringsbeslut 2010-10-07, IJ2010/1691/IU.

²⁷⁰ E- post från Stockholms universitet 2013-10-07 och 2014-05-20.

Riksrevisionen har tidigare pekat på att det är svårt att utvärdera åtgärder som är av "rättighetskaraktär", det vill säga där samtliga individer som uppfyller vissa villkor har rätt att delta.²⁷¹ I rapporten betonade Riksrevisionen vikten av att i större utsträckning överväga försöksverksamhet, till exempel kontrollerade experiment, vid starten av ett arbetsmarknadspolitiskt program för att effekten av programmet ska gå att utvärdera. Ett annat alternativ som studien föreslog var att vid starten av olika insatser överväga hur implementeringen ska genomföras. Att successivt över tiden implementera en insats i olika delar av landet är också något som underlättar utvärderingen av insatsens effekter.

Tjänsten etableringslots föregicks inte av någon försöksverksamhet innan regeringen beslutade att den skulle införas samtidigt inom hela landet.²⁷² Etableringslots lanserades dessutom som en rättighet, vilket innebär att alla nyanlända med en etableringsplan fick rätt att ta del av tjänsten.²⁷³ Tjänsten infördes således utan några restriktioner, varken geografiska – det vill säga att vissa arbetsförmedlingar tillhandahöll tjänsten och vissa inte – eller gällande målgruppen, det vill säga att nyanlända arbetssökande slumpmässigt fick en lots. Jämförelsegrupper saknas därmed för att tjänsten ska gå att utvärdera med avseende på sysselsättningseffekterna.

Tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet har framhållit "rättviseaspekten" när arbetsmarknadspolitiska insatser introduceras, vilket innebär att den etiska frågan om att välja vilka individer som ska få ta del av en tjänst beaktas vid beslut om försöksverksamheter i form av kontrollerade experiment inför implementering av arbetsmarknadspolitiska insatser.²⁷⁴ Detta kan vara ett skäl till att alla individer ska få en insats, i stället för att endast vissa får delta så att jämförelsegrupper skapas.

6.3.3 *Många nyanlända upplever att lotsen inte påverkat chanser till jobb*

I Riksrevisionens enkät till nyanlända har 46 procent svarat att lotsens stöd inte har påverkat deras chanser att få ett jobb (se tabell 19). Samtidigt har ungefär 36 procent svarat att chanserna har ökat, medan närmare 6 procent anser att de i stället har minskat.

²⁷¹ Riksrevisionen (2010) Staten och arbetsmarknaden – summering av tre års granskning. Dnr 31-2010-0153.

²⁷² Intervju 17.

²⁷³ Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁷⁴ Intervju 17.

Tabell 17 Tror du att det stöd som du har fått från lotsen har ökat, minskat eller inte påverkat dina chanser att få ett jobb? (Antal svar 910, andel i procent)

Svarsalternativ	Andel, %
Ökat chanser att få ett jobb	35,8
Minskat chanser att få ett jobb	5,6
Det har inte påverkat chanser att få ett jobb	46,0
Vet ej	12,5

Källa: Riksrevisionens telefonenkät till nyanlända.

I enkätundersökningen till kontaktpersoner på lotsföretag ställdes frågan om de instämmer i påståendet att tjänsten etableringslots ökar de nyanländas chanser att få ett jobb. Många instämmer helt och i hög grad att den ökar chanserna till jobb, totalt 77 procent. Men omkring 20 procent av företagen instämmer i låg grad eller inte alls. Detta är en förhållandevis hög andel med tanke på att vi tillfrågar utförare av tjänsten vars uppdrag är att påskynda etableringen på arbetsmarknaden.

6.3.4 En majoritet skulle ändå rekommendera tjänsten

Trots att en stor andel av de nyanlända inte upplever att lotsens stöd påverkat deras chanser att få ett jobb svarar en övervägande majoritet i Riksrevisionens enkätundersökning, 80 procent, att de skulle rekommendera andra nyanlända som nyligen har kommit till Sverige att använda sig av en lots. Detta indikerar att de nyanlända upplever att det finns ett mervärde i att ha en lots. Under Riksrevisionens intervjuer med nyanlända har det framkommit att vissa av dem tycker att lotsarna är ett stöd med avseende på att de hjälper till med vissa praktiska frågor, så som information om hur de nyanlända kan få familjemedlemmar till Sverige, hjälp med att registrera sig i en bostadskö och hjälp med tidsbokning på vårdcentralen.²⁷⁵

En stor andel av de nyanlända i Arbetsförmedlingens undersökning har svarat att de är nöjda med lotstjänsten. Myndigheten har undersökt kundnöjdheten bland deltagare hos kompletterande aktörer. Tjänsten etableringslots har de mest nöjda deltagarna. I en enkät genomförd i januari 2013 var 81 procent ganska eller mycket nöjda med tjänsten.²⁷⁶

²⁷⁵ Intervju 15 och 16.

²⁷⁶ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013, s. 122.

6.4 Sammanfattande iakttagelser

Då lotsen är tänkt att vara en länk mellan individen och arbetsmarknaden kan tjänsten betraktas som en förstärkt förmedlingsinsats. Utifrån tidigare studier om förmedlingsinsatser är det dock svårt att dra slutsatser om vilka effekter tjänsten etableringslots kan förväntas ha då innehållet, omfattningen samt deltagarsammansättningen skiljer sig från andra insatser. De empiriska studierna ger heller inga entydiga resultat.

Innehållet i lotstjänsten förefaller vara bredare än ordinarie förmedlingsverksamhet eftersom lotsen är tänkt att stödja individen utifrån hela dennes livssituation genom att erbjuda både socialt stöd och arbetsmarknadsinriktade aktiviteter. Riksrevisionens undersökning har visat att tonvikten i lotsarnas stöd främst ligger på det sociala. I de studier av intensifierade förmedlingsinsatser, där det generella resultatet varit positivt, har insatserna i högre grad haft inslag av matchning mot arbetsgivare samt eventuellt kontroll av de arbetssökande. Insatser som faller inom ramen för förstärkta förmedlingsinsatser kännetecknas av att stödet till individen är arbetsmarknadsinriktat och i huvudsak omfattar intensifierad sök- och matchningshjälp. Det kan röra sig om att individen ska förbereda sig inför anställningsintervjuer, ta fram ansökningsbrev och CV för att snabbare nå det övergripande målet att få arbete.

Avslutningsvis upplever en stor del av de nyanlända att det stöd som de fått från lotsen inte har påverkat deras chanser att få ett arbete och en av fem kontaktpersoner för lotsföretag instämmer i låg grad eller inte alls att tjänsten ökar chanserna till jobb. Samtidigt förefaller en stor del av nyanlända nöjda med lotstjänsten, vilket tyder på att den i nuvarande utformning ger behållning på individnivå.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat den arbetsförberedande insatsen etableringslots. Det övergripande syftet med granskningen har varit att undersöka om insatsen är utformad och genomförs på ett effektivt sätt för att påskynda individens etablering i arbetslivet.

Etableringslots är en del av etableringsreformen som infördes under 2010 och lotsen är en ny aktör inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Detta innebär att det under en inledande period kan förekomma brister som gör att lotsverksamheten inte fungerar optimalt, och att det finns potential för förbättringar. Granskningen pekar dock på ett antal inneboende brister som medför en risk för att målen med insatsen etableringslots inte kommer att nås.

7.1 Styrningen av tjänsten är inte ändamålsenlig – etableringslotsens uppdrag är för brett formulerat

7.1.1 Arbetsmarknadsfokuset i lotstjänsten är lågt i förhållande till syftet

Utifrån granskningens iakttagelser bedömer Riksrevisionen att den breda formuleringen av etableringslotsarnas uppdrag har bidragit till att arbetsmarknadsfokuset i lotstjänsten har blivit underordnat det sociala stödet.

Enligt regeringen bör lotsens uppdrag ses som en arbetsförberedande insats, det vill säga en aktivitet för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Samtidigt har regeringens formulering av etableringslotsens uppdrag inneburit att lotsarna givits en roll som är bredare än så och som i praktiken fått en annan tyngdpunkt. Lotsarna ska hjälpa individen att komma närmare arbetsmarknaden genom att exempelvis erbjuda råd och stöd vid studie- och yrkesval, matchning, coaching, jobbsökaraktiviteter, hjälp med arbetsgivarkontakter. Lotsen ska också ge socialt stöd och vara stödjande och pådrivande i förhållande till den nyanlände. I detta syfte behöver lotsen beakta den nyanländes hela situation, det vill säga familjesituation, behov av hälso- och sjukvård, bostadssituation med mera. Arbetsförmedlingen har i enlighet med regeringens intentioner valt att inte ytterligare styra och precisera innehållet i etableringslotstjänsten.

Riksrevisionens granskning har visat att de nyanlända som fått hjälp att söka arbete också kommit i arbete i högre utsträckning än dem som huvudsakligen fått hjälp med socialt stöd. Samtidigt har lotsarnas stöd utvecklats mot

socialt stöd i högre utsträckning än stöd som har en direkt koppling till att söka arbete. Många nyanlända har överhuvudtaget aldrig fått ta del av vissa arbetsmarknadsfokuserade aktiviteter. Detta gäller även individer som har haft lots i över ett år och personer med eftergymnasial utbildning vilka i högre utsträckning kan antas ha förutsättningar för att börja söka och få ett arbete.

Den breda formuleringen av etableringslotsuppdraget i kombination med en begränsad styrning är inte ändamålsenlig mot bakgrund av att lotstjänstens huvudsyfte är att påskynda etableringen av nyanlända på arbetsmarknaden. Etableringsreformen har ett högt arbetsmarknadsfokus då syftet med etableringsinsatserna är att den nyanlände snabbast möjligt ska etablera sig på arbetsmarknaden och i det svenska samhället och bli självförsörjande.²⁷⁷ Styrningen som syftar till att lotsen själv ska utforma tjänsten efter vad den anser är lämpligt i förhållande till de nyanländas behov medför att det inte finns några krav på att tjänsten ska innehålla aktiviteter som är direkt kopplade till att söka arbete. De nyanländas behov varierar i hög grad och många av dem har naturligt ett stort behov av socialt stöd, vilket kan anses vara ett primärt behov hos de nyanlända. Detta är en grundläggande anledning till att lotstjänsten kommit att präglas av socialt stöd i högre utsträckning än av hjälp med insatser som har en direkt koppling till att söka arbete. Individen har dock även behov av stöd som avser aktiviteter för att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Följden blir att det blir svårt för lotsleverantörerna att inrymma stöd till att söka arbete i förhållande till andra aktiviteter som idag omfattas av tjänsten. Detta medför att arbetsmarknadsfokuset i tjänsten får allt för lite utrymme för att kunna ha en reell påverkan på målet om att etablera de nyanlända på arbetsmarknaden.

Dessutom har Riksrevisionens granskning visat att flera andra aktörer arbetar med socialt stöd till nyanlända, däribland arbetsförmedlare och kommunerna. En otydlig ansvarsfördelning för det sociala stödet och bristande samverkan riskerar att leda till att lotsarna och övriga aktörer bedriver dubbelarbete och att statens resurser används ineffektivt inom etableringsprocessen. Detta ger ytterligare anledning att ifrågasätta etableringslotsens bredd formulerade uppdrag.

7.1.2 *Ersättningssystemets konstruktion förefaller inte vara effektiv för lotstjänsten i dess nuvarande form*

Lotstjänstens breda utformning ger enligt Riksrevisionen skäl att resa frågan om ersättningssystemets konstruktion är lämplig för tjänsten.

Lotsföretag får ersättning månadsvis och baserat på resultat, det vill säga om den nyanlände lyckas få ett arbete eller påbörjar en eftergymnasial utbildning. Resultatersättning utgör därmed en viktig del av lotsens ersättning för det stöd den erbjuder, eftersom de fungerar som incitament för att lotsen ska hjälpa

²⁷⁷ Prop. 2009/10:60, s. 153.

individerna att så snabbt som möjligt komma ut på arbetsmarknaden. Det föreligger dock problem med att använda modellen för lotstjänsten i dess nuvarande utformning. För att denna styrning ska vara ändamålsenlig bör lotsarnas stöd ha en reell påverkan på individens arbetsmarknadsetablering. En tjänst som huvudsakligen innehåller socialt stöd och omfattar ett fåtal timmar per månad kan sannolikt inte ha den sortens påverkan på individens arbetsmarknadsetablering att den är lämplig för en styrningsmodell baserad på resultatetsättning. Antalet utbetalda resultatetsättningar under lotstjänstens tre första år uppgår till drygt 2 800, vilket är förhållandevis få sett till antalet nyanlända som deltagit i tjänsten. Detta speglar svårigheten med nyanländas inträde på arbetsmarknaden.

Därtill bör rimligen de nyanländas förutsättningar vara sådana att lotsleverantören har en god chans att kunna uppnå resultatetsättning. Om lotsarna däremot huvudsakligen arbetar med socialt stöd och de nyanlända därtill inte har de utbildningsmässiga förutsättningar för att få ett jobb på den svenska arbetsmarknaden blir det svårt för lotsarna att utforma sin verksamhet utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv. Enligt nuvarande regelverk har alla nyanlända rätt att få en lots, oavsett möjligheter att etableras på arbetsmarknaden. Detta innebär att lotsarna arbetar med en mycket heterogen grupp av människor där nästan 30 procent endast har en skolgång som är sexårig eller kortare.

De nyanlända är en svår målgrupp att få ut i arbete jämfört med övriga arbetssökande och det finns därför naturligen begränsningar för vad lotsarna kan åstadkomma inom ramarna för uppdraget. Riskerna med nuvarande ersättningssystem är att lotsleverantörer som är beroende av resultatetsättningen inte vill eller klarar av att bedriva verksamheten när det visar sig att de inte lyckas uppnå de resultat som krävs för att kunna erhålla resultatetsättning. Detta är något som riskerar att leda till att de företag som önskar fokusera sitt stöd mot arbetsmarknaden inte väljer att leverera lotstjänsten. I slutändan kan detta leda till att de nyanlända får ett sämre utbud av leverantörer att välja bland, med en lägre kvalitet på tjänsten som följd.

7.2 Målen med valfrihetssystemet riskerar att inte nås

7.2.1 *De nyanländas förutsättningar för att göra välgrundade val är begränsade*

Grundtanken med att upphandla lotstjänsten inom ramen för ett valfrihetssystem är att de nyanlända själva ska ges möjlighet att välja sin lots och därmed kunna påverka vilken hjälp de får i etableringen. För att valet ska vara deras eget är det uttalat att arbetsförmedlarna som hjälper de nyanlända vid valet ska vara neutrala och inte styra individen mot någon leverantör.

Det finns dock flera brister i förutsättningarna för att de nyanlända ska kunna göra välgrundade val av lots. Till att börja med kan de nyanlända ha svårt

att förstå och sätta sig in i vad en lots är och hur den kommer att påverka etableringen. De saknar en tidigare referensram som gör att de kan avgöra detta och har förmodligen aldrig gjort ett liknande val tidigare.

Utöver att förutsättningarna för valet är svåra, bidrar andra faktorer till att försvåra valet. Dels är de olika lotsleverantörernas tjänsteutbud likartat vilket medför att det blir svårt att avgöra skillnaden mellan leverantörer. Språket är dessutom av central vikt vid valet av lots. Tjänstedeklarationerna, där lotsföretagen beskriver sina tjänster, finns endast på svenska vilket många inte kan läsa. Även om Arbetsförmedlingen bistår med översättning genom tolk i det fall den nyanlände önskar det, måste det anses som en begränsning av valfriheten att individen själv inte kan ta del av informationen. Det finns heller inget poäng- eller betygssystem för lotsleverantörerna trots att ett sådant skulle kunna underlätta för de nyanlända vid valet då det skulle ge en indikation om lotsleverantörernas kvalitet och utförande.

Riksrevisionens enkätundersökning till nyanlända pekar på att de anser sig ha fått tillräcklig information inför valet av lots. Samtidigt har både arbetsförmedlare och lotsar påpekat att nyanlända har svårt att förstå vad lotsen egentligen ska hjälpa dem med. Utöver de inneboende problem som beskrivits förekommer det uppgifter både från lotsar och arbetsförmedlare om att lotsar lockar till sig nyanlända genom att erbjuda dem otillåtna gåvor och förmåner. Detta är ytterligare en faktor som riskerar att bidra till att åsidosätta välgrundade val och ett fungerande valfrihetssystem där leverantörerna ska konkurrera utifrån tjänstens kvalitet.

Riksrevisionen bedömer att det finns begränsningar för de nyanlända vad gäller att tillgodose sig de positiva aspekterna av valfriheten. Oinformerade och mindre välgrundade val kan bidra till att de nyanlända inte får tillgång till bästa befintliga hjälp och att deras etableringsprocess inte blir så effektiv som den skulle kunna vara.

7.2.2 *Valfrihetssystemet bidrar inte till kvalitetshöjning i tjänsten och självsanering av branschen i tillräckligt hög utsträckning*

Upphandling av lotstjänsten inom ramen för ett valfrihetssystem är tänkt att bidra till en kvalitetshöjning av tjänsten och till att lotsmarknaden självsaneras från de leverantörer som inte är tillräckligt bra. Detta genom att de nyanlända ska välja de leverantörer de anser håller god kvalitet och byta bort dem om de inte är nöjda. I en förlängning ska de leverantörer som efterfrågas finnas kvar och resterande ska lämna valfrihetssystemet. Detta tycks dock inte ha fungerat beträffande lotsmarknaden som präglas av få utträden. Skälen för detta kan vara flera, exempelvis att de nyanlända har svårt att veta vad de kan förvänta sig av tjänsten vilket försvårar förutsättningarna för dem att

inneha en kontrollerande och kvalitetssäkrande roll. Vidare finns uppgifter från arbetsförmedlare och lotsföretag om oseriösa aktörer i branschen. Det förekommer även uppgifter om att lotsleverantörer försöker tillskansa sig ersättningar på oegentliga sätt, vilket skulle kunna bidra till att det kan löna sig för dem att stanna på marknaden trots att de inte tillhör de leverantörer som skulle klara sig i systemet om det fungerade som det är tänkt.

Enligt Riksrevisionen kan det finnas skäl att ifrågasätta om en marknadsekonomisk modell som vanligtvis fungerar för varor och tjänster kan fungera effektivt för en helt ny arbetsmarknadspolitisk insats som erbjuder människor som nyligen har kommit till Sverige. I de allra flesta fall har de nyanlända inte några som helst kunskaper om det svenska samhället. Vissa kommer från länder med helt annorlunda samhällsstrukturer där de möjligen aldrig tagit del av någon arbetsmarknadspolitisk insats. Därtill har omkring hälften av de nyanlända som skrivs in på Arbetsförmedlingen en utbildningsnivå som är kortare än nio år. Med hänsyn till detta bedömer Riksrevisionen att många nyanlända sannolikt har en för svag ställning för att i praktiken kunna utgöra en tillfredsställande kontrollfunktion i systemet. Valfriheten har i detta fall inte automatiskt lett till en kvalitetshöjning och självsanering i branschen genom att de nyanlända haft makten att välja den lotsleverantör som bäst kan hjälpa individen att etablera sig i ett nytt samhälle.

Att systemet inte fungerar kvalitetshöjande och självsanerande som det är tänkt riskerar att påverka de nyanlända och deras etablering. Detta då det föreligger risk för att leverantörer som levererar en tjänst av otillfredsställande kvalitet blir kvar i valfrihetssystemet.

7.3 Brister i uppföljningen av lotsleverantörerna

7.3.1 *Arbetsförmedlingens kvalitetssäkring fungerar inte tillfredsställande*

Arbetsförmedlingen har ett tydligt ansvar för kvaliteten i lotstjänsten. Riksrevisionens granskning har dock visat att uppföljning och kontroll av lotsleverantörerna inte fungerar tillfredsställande. De olika aktörerna – lokala arbetsförmedlare, tjänstemän på huvudkontoret, lotsleverantörer har uttryckt att kontroller och uppföljning utförs i för liten utsträckning. Detta gäller redan från upphandlingsförfarandet där kraven i förfrågningsunderlaget kan förtydligas i syfte att förhindra att lotsföretag kommer in i valfrihetssystemet trots att de inte håller en tillräckligt hög standard. Vidare har Arbetsförmedlingen inte utfört tillräckligt mycket kontroller under tjänsteleveranserna, vilket har medfört att lotsföretag som borde uteslutas ur valfrihetssystemet har möjlighet att vara kvar utan att deras brister upptäcks.

Problem föreligger med att ställa tillräckligt höga krav samt att följa upp tjänsten. Detta kan delvis ses som en följd av tjänstens breda formulering. Brist på resurser har framhållits som skäl för att uppföljning inte skett i den omfattning som skulle behövas för att stävja problemen med tjänstens leverantörer.

Eftersom valfrihetssystemet inte bidrar i tillräckligt hög utsträckning till att upprätthålla en hög kvalitet i lotstjänsten, krävs att Arbetsförmedlingen i egenskap av upphandlande myndighet är en god kravställare och garant för lotstjänstens kvalitet. Kvalitetssäkring och uppföljning är aspekter som Arbetsförmedlingen ansvarar för och som Riksrevisionen bedömer bör förstärkas. Riksrevisionen ser därför positivt på att Arbetsförmedlingen arbetar med att utveckla uppföljningen.

7.3.2 *Brister i kvalitetssäkring riskerar att leda till minskad måluppfyllelse och att statliga medel används ineffektivt*

Lotstjänsten är ämnad för en grupp som ofta befinner sig i en utsatt situation och som står i beroendeställning i förhållande till myndigheter och övriga aktörer som ska lotsa dem i det nya samhället. Detta medför att det är extra viktigt att de inte utsätts för aktörer som missköter sitt uppdrag och ansvar för etableringen. Klagomål har riktats mot lotsleverantörer och flera fall av fusk från lotsarnas sida har upptäckts. Valfrihetssystemet har som beskrivits ovan inte i tillräckligt hög grad lyckats bidra till självsanering av branschen, som skulle kunna rensa valfrihetssystemet från oseriösa leverantörer som inte levererar en bra tjänst.

Närmare 80 procent av kontaktpersonerna på lotsföretagen upplever att det finns många oseriösa aktörer inom lotsbranschen. Intervjuer pekar också på en utbredd uppfattning om att oseriösa aktörer är mer vanligt förekommande i lotsbranschen än i övriga upphandlade tjänster. Som nämnts riktas en större mängd klagomål mot lotsarna jämfört med övriga upphandlade tjänster och Arbetsförmedlingen har konstaterat kompetensbrister hos samtliga lotsar som granskats avseende detta.

En risk med detta är att de nyanlända riskerar att utsättas för leverantörer och en tjänst som inte håller den kvalitet de borde ha tillgång till. Resultatet av detta kan i förlängningen bli att stödet inte har den påskyndande effekt på etableringen som är meningen med tjänsten och i värsta fall kan det inverka negativt på de nyanländas etablering i Sverige.

Utöver risken för ett system där mindre lämpliga leverantörer anlitas och dessutom tillåts fortsätta verka inom systemet finns det också en risk för att Arbetsförmedlingen gör felaktiga utbetalningar då kontrollen kan vara bristfällig. I Riksrevisionens granskning hänvisas till en nyligen publicerad statlig utredning som pekar på att lotstjänsten är just ett riskområde för felaktiga utbetalningar.

Frånsett händelser som kan kopplas till ekonomiskt fusk finns som ovan nämnts även risk för att tjänster levereras som inte motsvarar den kvalitet som kraven ställer. Förekomsten av båda dessa företeelser bidrar till risken att statliga medel används felaktigt och ineffektivt.

7.4 **Brister indikerar att lotstjänsten inte är en effektiv insats för att påskynda etablering i arbetslivet**

Enligt Arbetsförmedlingen och tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet är det ovisst i vilken utsträckning tjänsten etableringslots, i dess nuvarande utformning, är effektiv och bidrar till att etablera de nyanlända snabbare på arbetsmarknaden. Tjänsten bedrivs parallellt med andra etableringsinsatser, vilket gör det svårt att urskilja effekter av de olika insatserna. Arbetsförmedlingen har dock konstaterat att det inte går att se något samband mellan att de individer som har etableringslots får arbete i högre utsträckning än andra nyanlända. Resultatet av Riksrevisionens enkätundersökning till nyanlända pekar på att de nyanlända själva inte i särskilt hög utsträckning tror att tjänsten bidrar till att den ökar deras chanser till att få arbete. Samma undersökning visar att de nyanlända som fått mycket hjälp med arbetssökande insatser också i högre utsträckning fått arbete än de nyanlända som istället övervägande fått socialt stöd. Även om det inte är säkert att detta enbart är en effekt av det stödet utan kan bero på andra faktorer, pekar det ändå på att hjälp med arbetssökande insatser sannolikt bidrar till att de nyanlända får arbete. Dock kvarstår faktumet att Riksrevisionens granskning visar att lotstjänsten präglas mer av socialt stöd än insatser med en direkt koppling till att söka arbete.

Kostnader för lotstjänsten har mellan 2011 och 2013 totalt varit 583 miljoner kronor och de beräknas öka under de kommande åren. Läger man till beräknade utgifter för 2014–2016 blir den totala kostnaden för lotstjänsten under de sex åren totalt 2,9 miljarder kronor. Dessa siffror avser alltså endast ersättningarna till lotsarna och samtliga kostnader är därmed inte inräknade. Bland de kostnader som inte ingår kan nämnas kostnader för upphandling, uppföljning och kontroll.

Riksrevisionen har konstaterat ett antal brister och förbättringsmöjligheter avseende lotstjänsten som presenterats ovan. Bedömningen är att vissa åtgärder bör vidtas för att tjänsten ska kunna fungera bättre i förhållande till sitt syfte.

Mot bakgrund av att det föreligger brister såväl i förutsättningar för att tjänsten ska vara effektiv som i dess genomförande är Riksrevisionens samlade bedömning att tjänsten sannolikt inte i tillräcklig utsträckning bidrar till att effektivt etablera nyanlända på arbetsmarknaden. Samtidigt lägger staten en avsevärd summa pengar på satsningen. Granskningens resultat tyder visserligen på att de nyanlända är nöjda med lotstjänsten och

Riksrevisionen har inga skäl att tro att den inte bidrar med något positivt. Ur ett arbetsmarknadsperspektiv leder den dock sannolikt inte till att uppfylla de mål och syften som tjänsten och etableringsreformen har. Mot bakgrund av att staten avsätter en avsevärd summa i syfte att etablera de nyanlända på arbetsmarknaden bedömer Riksrevisionen därmed att det finns en risk för att tjänsten etableringslots inte är kostnadseffektiv.

7.5 Riksrevisionens rekommendationer

För att skapa förutsättningar för att tjänsten etableringslots ska påskynda de nyanländas etablering på arbetsmarknaden bör regeringen och Arbetsförmedlingen vidta ett antal åtgärder:

7.5.1 Rekommendationer till regeringen

- *Renodla tjänsten etableringslots utifrån syftet att det framför allt ska vara en arbetsförberedande insats.* Etableringslotsens uppdrag är allt för brett formulerat i förhållande till det övergripande målet om en snabbare etablering på arbetsmarknaden. En renodling mot mer arbetsmarknadsfokuserat stöd medför dock att lotstjänsten lämpligen inte kan erbjudas alla nyanlända som skrivs in på Arbetsförmedlingen och får en etableringsplan. Regeringen bör därmed överväga om det är ändamålsenligt att etableringslots erbjuds alla nyanlända arbetssökande. Huruvida en nyanländ ska få en lots kan exempelvis baseras på en arbetsmarknadspolitisk bedömning som görs av arbetsförmedlarna utifrån individens behov och förutsättningar för att kunna ta del av arbetsmarknadsinriktat stöd. Det finns dessutom skäl för att regeringen i samband med en renodling av tjänsten även ser över vilka förändringar som behövs i ersättningssystemet och omfattningen av tjänsten.
- *Analysera hur man tillgodoser de nyanländas behov av socialt stöd.* Med anledning av rekommendationen ovan bör regeringen även analysera hur behovet av socialt stöd hos de nyanlända ska tillgodoses samt förtydliga ansvaret mellan olika aktörer för att stödja nyanlända i praktiska frågor relaterade till hur de ordnar sitt liv i Sverige och till behov av hjälp med exempelvis myndighetskontakter, vårdgivare och barnomsorg.
- *Inför framtida arbetsmarknadspolitiska åtgärder redogöra för hur utvärdering av åtgärdernas effekter kan möjliggöras.* Riksrevisionen har i tidigare granskningar pekat på behovet av att regeringen inför lanseringen av nya arbetsmarknadspolitiska insatser säkerställer att insatsernas effekter kan utvärderas. Detta kan exempelvis göras genom försöksverksamheter eller genom att implementeringen genomförs med vissa restriktioner som skapar jämförelsegrupper.

7.5.2 Rekommendationer till Arbetsförmedlingen

- *Undersök möjligheterna att stärka de nyanländas förutsättningar att göra välinformerade val av lots.* Detta kan exempelvis göras genom att myndigheten tillhandahåller mer information på individens modersmål, erbjuder ytterligare stödinsatser för de nyanlända som önskar få hjälp vid valet av lots och genom inrättande av ett poängssystem.
- *Förstärk kvalitetssäkring genom ökad kontroll och uppföljning.* Både vid upphandlingsförfarandet och under tiden som lotstjänsten levereras bör Arbetsförmedlingens kvalitetssäkring förstärkas. Myndigheten bör analysera vilka förändringar som krävs vid upphandlingsförfarandet i syfte att förstärka kontrollen och uppföljningen av lotsföretagen. Under tjänstens leverans bör Arbetsförmedlingen utöka kontroller och uppföljning. Detta kan göras genom de kontroller som huvudkontoret och marknadsorganisationen har till sitt förfogande samt genom att arbetsförmedlare på de lokala arbetsförmedlingskontoren utför på-platsbesök och följer upp lotsleverantörerna i högre utsträckning. Kraven på underlaget för leverantörernas månadsrapportering bör ses över så att arbetsförmedlarna i större utsträckning ska kunna följa upp de aktiviteter som lotsen har erbjudit individen. Utöver att säkra att de nyanlända får del av en tjänst som håller avsedd kvalitet är syftet med kontrollerna även att förhindra felaktiga utbetalningar.

Referenslista

Lagar och förordningar

Budgetlagen (2011:203).

Förvaltningslag (1986:223).

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

Lag (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Betänkanden, propositioner och skrivelser

Betänkande 2008/09:AU1, *Utgiftsområde 13 Integration och Jämställdhet.*

Betänkande 2009/10:AU7, *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*

Betänkande 2012/13:AU1, *Utgiftsområde 13 Integration och Jämställdhet.*

Betänkande 2012/13:AU2, *Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.*

Betänkande 2013/14:AU1, *Utgiftsområde 13 Integration och Jämställdhet.*

Proposition 2008/09:29, *Lag om valfrihetssystem.*

Proposition 2008/09:155, *Förvärv av kvalificerade innehav i finansiella företag, m.m.*

Proposition 2009/10:60, *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.*

Proposition 2009/10:146, *Valfrihetssystemet hos Arbetsförmedlingen.*

Proposition 2011/12:1, *Budgetproposition för 2012 Bilaga 2.*

Proposition 2012/13:1, *Budget proposition för 2013.*

Proposition 2013/14:1, *Budgetproposition för 2014*

Skrivelse 2008/09:24, *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration.*

Statens offentliga utredningar

SOU 2008:58, *Egenansvar – med professionellt stöd.*

SOU 2010:88, *Vägen till arbete – Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration.*

SOU 2011:11, *Långtidsutredningen 2011, Huvudbetänkande.*

SOU 2014:16, *Det ska vara lätt att göra rätt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut 2006-12-21, Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad.

Regeringsbeslut 2010-10-07, Uppdrag till Stockholms universitet att utvärdera etableringsreformen för vissa nyanlända invandrare, IJ2010/1691/IU.

Regeringsbeslut 2010-12-22, Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsförmedlingen.

Regeringsbeslut 2011-12-22, Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen.

Regeringsbeslut 2013-12-19, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen (2011), *Interna och externa coachningstjänster – en utvärdering av resultatet*, URA 2011:2.

Arbetsförmedlingen (2012-03-07), *Förfrågningsunderlag Etableringslotsar* (dnr: Af-2010/121363).

Arbetsförmedlingen (2012-09-19), *Etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*, Internrevision rapport 2012:2, (dnr: 2012/293089).

Arbetsförmedlingen (2012-06-15), *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2012 Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet* (dnr: AF-2011/414101).

Arbetsförmedlingen (2013-02-22), *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2012 Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet* (dnr: AF-2011/414101).

Arbetsförmedlingen (2013-08-30) *Rapport om fördjupad granskning av kompletterande aktörer* (dnr: Af-2013/162687).

Arbetsförmedlingen (2013-10-04), *Arbetsförmedlingens handläggarsöd Etableringslots* (dnr Af-2013/377898).

Arbetsförmedlingen (2013-11-01), *Arbetsförmedlingens återsrapportering, Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget* (dnr: AF-2012/445712).

Arbetsförmedlingen (2014-02-21), *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2014, prognoser för utbetalningar 2014 – 2018* (dnr: Af-2013/508922).

Arbetsförmedlingen (2014-05-05), *Arbetsförmedlingens återsrapportering 2014, prognoser för utbetalningar 2014 – 2018* (dnr: Af-2013/508922).

Arbetsförmedlingen (2014-02-22), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013*.

Arbetsförmedlingen (2014-05-02), *Arbetsförmedlingens återsrapportering, Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget* (dnr: Af-2013/208922).

Arbetsförmedlingen, *Beslut om ny modell för leverantörsuppföljning*, dnr Af-2013/244214 GD/14/2013.

Arbetsförmedlingen, *Ansök om att bli etableringslots!*. Tillgängligt på [<http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.44baec7b12a7ba36e2c80001403/fakta-for-lotsar.pdf>]. Hämtat 2014-03-04.

Arbetsförmedlingen, *Välkommen som etableringslots för nyanlända invandrare*. Tillgängligt på [http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.324e0e4212ca1149f518000193/infostod_lotsar.pdf]. Hämtat 2013-08-20.

Arbetsförmedlingen, *Tjänstedeklaration för tjänsten etableringslots*. Tillgängligt på [<http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/For-kompletterande-aktorer-och-utbildningsleverantorer/Etableringslots/Tjanstedeklaration-etableringslots.html>]. Hämtat 2014-03-21.

Arbetsförmedlingen, *Marknadsföring av Etableringslotsar*. Beslutad 2013-09-16. Tillgängligt på [http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.3f8eb9ad140aabd13a124d5/marknadsforing_lots.pdf]. Hämtat 2014-04-05.

Arbetsförmedlingen, *Vägen till att bli etableringslots*. Tillgängligt på [<http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/Bli-etableringslots/Vagen-till-avtal.html>]. Hämtat 2014-04-09.

Arbetsförmedlingen, *Webbstöd för leverantörer – Etableringslots*. 2013-10-08. Tillgängligt på [<http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.e9276f9141789c06038e9/Informationst%C3%B6d+Webbst%C3%B6det+Etableringslots+ver+4+2+201310081.pdf>]. Hämtat 2014-04-10.

Arbetsförmedlingen, *Praktiskt stöd*. Tillgängligt på [http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.1bbo0beb13eefdbe4bc466f/Praktiskt%2Bst%C3%B6d_Integration%2Boch%2Betablering.pdf]. Hämtat 2014-04-15.

Arbetsförmedlingen, *Etableringslots*. Tillgängligt på [<http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/For-kompletterande-aktorer-och-utbildningsleverantorer/Etableringslots.html>]. Hämtat 2014-04-15.

Övriga källor

Arbetsmarknadsdepartementet, *Integrationssatsningar i regeringens vårändringsbudget*, 2014-03-19. [<http://www.regeringen.se/sb/d/18158/a/236586>] hämtat 2014-04-10.

Benmmarker H., Grönkvist E., Öckert B, (2009) *Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar*. IFAU, 2009:23.

Calmfors, L., Forslund, A., Hemström, M, (2002) *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?* IFAU, 2002:8.

Eklund, K., (2010) *Vår ekonomi: En introduktion till samhällsekonomin*, upplaga 12, Norstedts.

Forslund, A., och Vikström, J., (2011) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, IFAU 2011:7.

Harkman, A., Mikkonen, M., Okeke, S., (2010) *En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin*, Working Paper 2010:2, Arbetsförmedlingen.

Johansson, P och Åslund, O., (2006) *Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare – teori, praktik och effekter*, IFAU 2006:6.

Jonna Andersson, P., och Nekby, L., (2009) *Utvärdering av försöksverksamheten för vissa nyanlända invandrare (FNI)*, Rapport till Arbetsmarknadsdepartementet, februari 2009.

Konkurrensverket (2013), *Valfrihetssystemet inom Arbetsförmedlingen*, 2013:07.

- Konkurrensverket, *Valfrihetssystem*. Tillgängligt på [http://www.kkv.se/t/SectionStartPage_____4198.aspx]. Hämtat 2014-04-10.
- Liljeberg, L., Martinson, S., Thelander, J., (2012) *Vad innebär det att bli coachad? En utvärdering av jobbcoachningen vid Arbetsförmedlingen*, IFAU 2012:24.
- Länsstyrelsen, *Information om flyktingguider*. 2013-03-17. Tillgängligt på [<http://www.lansstyrelsen.se/ostergotland/Sv/manniska-och-samhalle/integration/Pages/flyktingguider.aspx>]. Hämtat 2014-03-10.
- Länsstyrelsen, *Mottagande och etablering av nyanlända 2012 – Resultat av en enkätundersökning riktad till Sveriges kommuner*. 2013-03-21. Tillgängligt på [<http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/integration/SiteCollectionDocuments/rapporter/Mottagande-och-etablering-av-nyanlanda-2012.pdf>]. Hämtat 2014-04-10.
- Riksrevisionen, *Etablering och integration*. Tillgängligt på [<http://www.riksrevisionen.se/GRANSKNINGAR/Planering-och-uppfoljning/Tematiska-granskningar/Etablering-och-integration/>]. Hämtat 2014-04-05.
- Röda Korset (2013), *Behov och brister i mottagandet och etableringen av migranter – en kartläggning utifrån Röda Korsets lokala iakttagelser*, november 2013.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010), *Vad vet vi om kundval – en forskningsöversikt*, oktober 2010.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2013), *35 åtgärdsförslag för ett hållbart asyl- och flyktingmottagande*, 2013-07-01.
- Statistik konsulterna (2014), *Resultatrapport – Riksrevisionen, undersökning riktad till personer som haft etableringslotsar*.
- Statskontoret 2007:19, *Vård, skola och omsorg – Vilken information behöver brukaren för att välja?*
- Statskontoret 2012:22, *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*.
- Svenska Dagbladet (2012-06-24) *Etableringslotsar får hård kritik*. Tillgängligt på [http://www.svd.se/nyheter/inrikes/etableringslotsar-far-hard-kritik_7298611.svd]. Hämtat 2014-04-10.
- Thaler, R., och Sunstein, C., (2008) *Nudge – Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, New Haven & London.
- Tillväxtverket, *Så fungerar LOV*. Tillgängligt på [<http://www.tillvaxtverket.se/huvudmeny/insatserfortillvaxt/flerochvaxandeforetag/halsavardochomsorg/lagenomvalfrihetlov/safungerarlov.4.21099e4211fdb8c87b800017206.html>]. Hämtat 2014-04-15.

Otryckt material inom ramen för granskningen

Riksrevisionen (2014) *Enkätundersökning till kontaktpersoner på lotsföretag* (webbenkät).

Riksrevisionen (2014) *Enkätundersökning till nyanlända som har haft lots* (telefonenkät).
Telefonenkäten utfördes av Evry på uppdrag av Riksrevisionen.

Statistikkonsulterna (2014), *Resultatrapport – Riksrevisionen, undersökning riktad till personer som haft etableringslotsa*.

Intervjuer

Intervjuer har genomförts med tjänstemän på Arbetsmarknadsdepartementet, Arbetsförmedlingen, SKL samt med lotsar och nyanlända arbetssökande. Inom ramen för den fallstudie som Riksrevisionen genomfört intervjuades företrädare för sex lotsföretag, arbetsförmedlare för fem arbetsförmedlingskontor och nyanlända arbetssökande som har avslutat lotstjänsten.

Bilaga 1 Intervjuer

Riksrevisionen har intervjuat sammanlagt 43 personer inom ramen för granskningen.

På Arbetsmarknadsdepartementet intervjuades fem tjänstemän vid två tillfällen. Frågorna handlade i huvudsak om implementeringen av tjänsten etableringslots och Arbetsförmedlingen återrapporering.

Totalt åtta intervjuer genomfördes på Arbetsförmedlingens huvudkontor med tio tjänstemän som arbetar inom olika avdelningar på myndigheten. Intervjuerna på huvudkontoret behandlade främst utveckling av tjänsten, upphandling, valfrihetssystemet samt kontroll och uppföljning.

Riksrevisionen intervjuade även arbetsförmedlare och nyanlända arbetssökande vid två lokala arbetsförmedlingskontor. Valet av kontoren gjordes enligt följande kriterier. Ett kontor ligger i ett storstadsområde, i en kommun som tar emot många nyanlända relativt genomsnittet i landet och har en hög andel utrikes födda. Det andra arbetsförmedlingskontoret finns i en mindre kommun som inte är en del av ett storstadsområde, och som har tagit emot något mindre antal nyanlända. I rapporten nämns inte vilka kommuner och arbetsförmedlingskontor som ligger till grund för intervjuerna. Anledningen till detta är att kommunerna eller arbetsförmedlingskontoret i sig inte ska hamna i fokus. Istället används intervjuerna för att illustrera hur arbetsförmedlingskontoren arbetar med lotstjänsten och hur de nyanlända som har en lots upplever lotsens stöd.

Syftet med valet av kontor har varit att undersöka hur lotstjänsten fungerar på två orter som är olika avseende vissa förutsättningar. Intervjuerna med arbetsförmedlare genomfördes i grupp. Totalt sex arbetsförmedlare som arbetar som etableringshandläggare intervjuades. Frågorna handlade framför allt om hur valet av lots går till, tjänstens innehåll, arbetsförmedlarnas uppföljning av tjänsten och samverkan med lotsarna.

Två gruppintervjuer genomfördes med totalt nio nyanlända. Inför dessa intervjuer ombads Arbetsförmedlingen kontakta ett antal personer och fråga om de kunde ställa upp på intervju tillsammans med andra nyanlända. De nyanlända arbetssökande valdes utefter kriterier fastställda av Riksrevisionen. Intervjuerna genomfördes i Arbetsförmedlingens lokaler, men inga arbetsförmedlare var närvarande, endast tolk. Eftersom det krävdes tolkhjälp, talade de intervjuade nyanlända samma språk. Under intervjuerna behandlades frågor som hur valet av lots går till, hur de nyanlända uppfattar lotsens roll och vilket stöd de får från lotsarna.

Riksrevisionen kontaktade även lotsleverantörer i de utvalda kommunerna och gjorde intervjuer med företrädare för fyra olika lotsleverantörer, två i vardera kommun. Totalt genomfördes sex intervjuer med företrädare för lotsleverantörer med sammanlagt elva personer. De intervjuade personerna har alla egen erfarenhet av lotsning.

Förutom några få undantag har alla intervjuer i granskningen spelats in, varefter minnesanteckningar har distribuerats för faktagranskning och ljudfilerna raderats. Intervjuerna varade cirka 1–1,5 timme.

Bilaga 2 Telefonenkät till nyanlända

Riksrevisionen har genomfört en telefonenkät med nyanlända som har haft stöd av etableringslotsar. Datainsamling skedde med hjälp av telefonintervjuer, med intervjuare från Evry AB på uppdrag av Riksrevisionen. Frågeformuläret togs fram av Riksrevisionen. Intervjuerna startade 12 februari och avslutades 4 mars 2014. Målgruppen för undersökningen var nyanlända personer som hade avslutat stöd från etableringslots senast tre månader räknat från urvalstillfället (i januari 2014) och haft sådant stöd i åtminstone tre månader. Denna grupp, som utgör undersökningens målpopulation, uppgick till 1900.

En urvalsram bestående av en förteckning över alla personer som avslutat stöd från etableringslots under oktober – december 2013 och som haft stöd i åtminstone tre månader, 1 900 stycken, erhöles från Arbetsförmedlingen. Ett slumpmässigt urval (OSU) om 1400 personer gjorde. Kalkyler av förväntade approximativa felmarginaler gjordes och användes också som ett underlag vid dimensioneringen. I tabell 1 anges bruttourval, antal genomförda intervjuer och bortfall.

Tabell 1 Urval, antal svar och bortfall

Bruttourval	1 400
Övertäckning	0
Nettourval	1 400
Genomförda intervjuer antal/%	910/65%
Bortfall	490
– saknade eller felaktiga telefonnummer	260
– övriga ej anträffade	125
– övrigt bortfall (vägran, språksvårigheter etc)	105

Eftersom ett stickprov med slumpmässigt urvalsförfarande tillämpats kan man kvantifiera urvalsfelet med hjälp av statistiska felmarginaler, se tabell 2.

Tabell 2 Approximativa felmarginaler för skattning av procentandel

Bas = antal valida svar	Felmarginal (\pm procentenheter)
100	5,9
200	4,2
300	3,4
400	3,0
500	2,6
600	2,4
700	2,2
800	2,1
900	2,0

Anm. Felmarginalerna är av 95% konfidensgrad och är beräknade under antagandet att den sanna procentandelen är 50%. Beräkningen innebär ett "antagande om värsta fall" i den meningen att man får en mindre felmarginal än den redovisade om den sanna procentandelen är större eller mindre än 50%.

Antag att man skattat ett procenttal som för hela undersökningen ligger på 37,0% för en fråga med 400 valida svar. Approximativa felmarginaler ligger då på $\pm 3,0$, vilket betyder att ett approximativt 95% konfidensintervall är 34,0–40,0%. Detta kan tolkas som att det sanna värdet med 95% säkerhet täcks av intervallet.

Ramtäckning

Vid upprättandet av en urvalsram är det angeläget att se till att denna i hög utsträckning överensstämmer med undersökningens målpopulation. Man brukar här tala om två täckningsfel – *undertäckning* och *övertäckning*. Undertäckning innebär att det finns enheter i målpopulationen som inte är representerade i urvalsramen. Sådana element får då ingen chans att komma med i urvalet och är undertäckningen omfattande finns risk för snedvridning av resultat. Övertäckning uppstår då det i ramen finns element som inte ingår i målpopulationen. I regel är övertäckning ett mindre allvarligt problem beroende på att man ofta har möjlighet att identifiera och rensa bort sådana element. Övertäckning som kvarligger vid resultatbearbetning kan dock ge upphov till snedvridningseffekter.

I den aktuella undersökningen kan det finnas diskrepanser mellan målpopulation och ram som orsakas av hur och när nyanlända registreras av registerhållaren. Sådana diskrepanser får förmodas förekomma i begränsad utsträckning.

Mätning

Under planeringsfasen gjordes bedömningen att intervjuer i största möjliga utsträckning borde genomföras på personernas modersmål. I urvalsramen som erhöles från Arbetsförmedlingen fanns uppgifter med var hjälp man kunde göra en bedömning av aktuellt modersmål. Ett arbete genomfördes här för att identifiera de vanligast förekommande språken, vilket ledde till att ett antal kategorier märktes upp i urvalsramen, se tabell 3.

Tabell 3 Fördelning över språkkategorier i urvalsram

Arabiska	35,9%
Farsi	11,3%
Somaliska	20,2%
Tigrinja/Tigrinska	10,5%
Övriga: engelska/svenska	22,1%

En kategori skapades för övriga språk och för de fall då ingen tillräckligt säker bedömning kunde göras. För denna kategori planerades intervjuer att hållas antingen på svenska eller på engelska. Frågeformuläret översattes till de olika språkalternativen och intervjuare med motsvarande språkkunskaper anlätades. Utformning av enkätfrågor och enkätmissiv sköttes av Riksrevisionen. Själva intervjuarbetet föregicks av att ett brev skickades ut till de utvalda personerna, vari undersökningen presenterades och den kommande intervjun annonserades. Brevens innehöll en svensk version och en översatt. I anslutning till starten av intervjuarbetet hölls ett informationsmöte mellan tjänstemän från Riksrevisionen och intervjuarna.

Svarsbortfall

När det gäller bortfallsfel är det främst de systematiska felen man bekymrar sig för. Sådana fel kvarstår med en ökande urvalsstorlek, men minskar ju högre svarsfrekvens man har. På samma sätt som för mätfel är det svårt att uttala sig om bortfallseffekter. De flesta empiriska studier som gjorts i undersöknings-sammanhang indikerar att bortfallsgruppen i regel avviker systematiskt, varför man bör vara försiktig vid tolkning av resultat.

Som visats i tidigare avsnitt är svarsfrekvensen på individnivå för hela undersökningen 65 procent.

Ett annat slag av bortfall är det som kan uppkomma genom att respondenter hoppar över en fråga. Sådant bortfall, som framför allt uppstår vid självadministrerade enkäter, kan variera från fråga till fråga och benämns partiellt bortfall. Vid telefonintervjuer

är partiellt bortfall i regel ett litet eller inget problem. I den aktuella undersökningen förekommer inget partiellt bortfall.

För att få en bild av hur ett individbortfall kan ha inverkat, kan man genomföra olika slag av bortfallsanalyser. Dessa bygger på att man har tillgång till lämpliga bakgrundsvariabler dels i svarsgruppen, dels i bortfallsgruppen eller hela målpopulationen.

En bortfallsanalys bygger på tanken att det finns samband mellan bakgrundsfaktorer och en resultatvariabel. Om man då finner att svarsgrupp och bortfallsgrupp skiljer sig åt med avseende på de aktuella bakgrundsfaktorerna, leds man till slutsatsen att grupperna också skiljer sig åt avseende resultatvariabeln. Om man å andra sidan finner att grupperna är lika varandra med avseende på bakgrundsfaktorerna, så kan man dra slutsatsen att en eventuell skillnad med avseende på resultatvariabeln inte orsakas av de aktuella bakgrundsfaktorerna.

Ovanstående innebär att det kan vara enkelt att påvisa systematiska bortfallsfel, dvs. att svars- och bortfallsgrupp skiljer sig åt med avseende på någon resultatvariabel. Det är däremot i princip omöjligt att bevisa att det inte finns några sådana fel. Även om man kan konstatera att svars- och bortfallsgrupp är lika med avseende på de bakgrundsfaktorer man har tillgång till, så kan ju grupperna skilja sig åt på annat sätt. Ibland brukar man därför säga att en bortfallsanalys inte kan fria utan endast fälla.

I praktiken är vanligtvis inte svars- och bortfallsgrupp exakt lika med avseende på bakgrundsfaktorens fördelningar, och frågan kan då uppstå huruvida en liten skillnad har någon betydelse för det systematiska felet. En sådan fråga går inte att besvara generellt. Vad man kan säga är att en ökad skillnad medför ett ökat bidrag till det systematiska felet för sådana resultatvariabler som är kopplade till bakgrundsfaktorn i fråga, men det går inte att med säkerhet kvantifiera detta.

Om man observerar en skillnad i svars- och bortfallsgrupp med avseende på en eller flera bakgrundsvariabler så går det att under vissa antaganden skatta storleken av det systematiska fel som åstadkoms av dessa. Storleken på en sådan skattning påverkas av skillnaden mellan bakgrundsfaktorernas fördelningar i grupperna samt hur starkt sambandet mellan bakgrundsfaktorer och resultatvariabel är. En sådan, utvidgad, bortfallsanalys måste med andra ord göras separat för varje resultatvariabel och har inte genomförts i den aktuella undersökningen.

I tabell 4 redovisas resultat av en enkel bortfallsanalys där fördelning över bakgrundsvariabler kan jämföras i svars- och bortfallsgrupp. Det bedömdes att andra potentiella bakgrundsvariabler inte var lämpade att ingå i analysen.

Man kan av resultatet konstatera att det finns vissa skillnader mellan svars- och bortfallsgrupp främst med avseende på utbildning och kön. I tabell 4 kan man se att personer med enbart förgymnasial utbildning samt kvinnor är underrepresenterade i svarsgruppen.

Tabell 4 Fördelning över bakgrundsvariabler i svars- och bortfallsgrupp

	Ej svar	Svar
<i>Ålder:</i>		
18–24 år	19,5%	15,2%
25–29 år	21,6%	23,0%
30–39 år	33,2%	35,2%
40–49 år	16,3%	18,1%
50 år–	9,4%	8,6%
<i>Högsta utbildning:</i>		
Förgymnasial	65,2%	54,4%
Gymnasial	17,0%	21,1%
Eftergymnasial	17,9%	24,5%
<i>Kön:</i>		
Kvinna	52,2%	47,5%
Man	47,8%	52,5%
<i>Språk:</i>		
Arabiska	31,1%	41,1%
Engelska/svenska	23,8%	20,2%
Farsi	11,4%	11,2%
Somaliska	23,3%	16,8%
Tigrinja/Tigrinska	10,3%	10,7%

Anm. Gruppen Ej svar avser här samtliga i målpopulationen som ej svarade.

Bilaga 3 Webbenkät till kontaktpersoner på lotsföretag

Riksrevisionen skickade en elektronisk enkät till leverantörer som levererar tjänsten etableringslots. Webbenkäten skickades ut 17 mars 2014 och gick att besvara fram till 3 april 2014. Tre påminnelser skickades ut. Riksrevisionen gjorde utskicket med data från Arbetsförmedlingen som grund. Datauttaget gjordes 2014-02-19 och innehöll kontaktuppgifter till personer som registrerats hos Arbetsförmedlingen som kontaktperson för en eller flera verksamhetsadresser. Ett lotsföretag kan ha flera verksamhetsadresser vilket innebär olika adresser där de bedriver verksamhet. Enkäten skickades ut till kontaktpersonerna för de verksamhetsadresser som hade godkänts av Arbetsförmedlingen som leverantörer av lotstjänsten och hade minst en deltagare som de lotsade vid tidpunkten för datauttaget. Lotsleverantörer med 0 deltagare i beläggning valdes bort. I det fall en person var registrerad som kontaktperson på flera verksamhetsadresser skickades endast en enkät ut, vilket innebär att enkäten skickats till samtliga kontaktpersoner (fråntaget dem utan deltagare och ej godkända) men inte till samtliga specifika verksamhetsadresser. I det medföljande aviseringsbrevet bad vi kontaktpersonen själv svara på enkäten utan att distribuera enkätlinken till någon annan inom organisationen. Enkäten kunde besvaras endast en gång. Denna målgrupp valdes eftersom Riksrevisionen inte hade tillgång till e-postadresser till enskilda lotsar som är anställda på de olika verksamhetsadresserna.

Utformning av enkätfrågor och enkätmissiv samt utskick och insamling av data sköttes av Riksrevisionen. Då det var viktigt att en stor del av kontaktpersonerna hade erfarenhet av lotsning kontaktade Riksrevisionen flera av dessa kontaktpersoner för att fråga om de lotsar eller tidigare har lotsat nyanlända arbetssökande. Dessutom frågade vi i början av enkäten om kontaktpersonen i fråga har erfarenhet av lotsning. Ett annat syfte med telefonkontakt var att undersöka om det fanns en risk för systematiskt bortfall i enkäten, då vi antog att större företag kan ha kontaktpersoner som framför allt arbetar med administrativa uppgifter och som i så fall skulle svara nej på frågan om de har erfarenhet av lotsning i större utsträckning än övriga leverantörer. Kontakter per telefon med ett tjugotal kontaktpersoner visade att risken för systematiskt bortfall var låg.

Vi fick sammanlagt in 378 besvarade enkäter av totalt 530.

Bortfallsanalys

För att få en bild av hur ett individbortfall kan ha inverkat, kan man genomföra olika slag av bortfallsanalyser. Dessa bygger på att man har tillgång till lämpliga bakgrundsvariabler dels i svarsgruppen, dels i bortfallsgruppen eller hela målpopulationen.

En bortfallsanalys bygger på tanken att det finns samband mellan bakgrundsfaktorer och en resultatvariabel. Om man då finner att svarsgrupp och bortfallsgrupp skiljer sig åt med avseende på de aktuella bakgrundsfaktorerna leds man till slutsatsen att grupperna också skiljer sig åt med avseende på resultatvariabeln. Om man å andra sidan finner att grupperna är lika varandra med avseende på bakgrundsfaktorerna, så kan man dra slutsatsen att en eventuell skillnad med avseende på resultatvariabeln inte orsakas av de aktuella bakgrundsfaktorerna.

Ovanstående innebär att det kan vara enkelt att påvisa systematiska bortfallsfel, dvs. att svars- och bortfallsgrupp skiljer sig åt med avseende på någon resultatvariabel. Det är däremot i princip omöjligt att bevisa att det inte finns några sådana fel. Även om man kan konstatera att svars- och bortfallsgrupp är lika med avseende på de bakgrundsfaktorer man har tillgång till, så kan ju grupperna skilja sig åt på annat sätt. Ibland brukar man därför säga att en bortfallsanalys inte kan fria utan endast fälla.

I praktiken är vanligtvis inte svars- och bortfallsgrupp exakt lika med avseende på bakgrundsfaktorerers fördelningar. Frågan kan då uppstå huruvida en liten skillnad har någon betydelse för det systematiska felet. En sådan fråga går inte att besvara generellt. Vad man kan säga är att en ökad skillnad medför ett ökat bidrag till det systematiska felet för sådana resultatvariabler som är kopplade till bakgrundsfaktorn ifråga, men det går inte att med säkerhet kvantifiera detta.

Om man observerar en skillnad i svars- och bortfallsgrupp med avseende på en eller flera bakgrundsvariabler, går det att under vissa antaganden skatta storleken av det systematiska fel som åstadkoms av dessa. Storleken på en sådan skattning påverkas av skillnaden mellan bakgrundsfaktorernas fördelningar i grupperna samt hur starkt sambandet mellan bakgrundsfaktorer och resultatvariabel är. En sådan, utvidgad, bortfallsanalys måste med andra ord göras separat för varje resultatvariabel och har inte genomförts i den aktuella undersökningen.

I tabell 1 redovisas resultat av en enkel bortfallsanalys där fördelning över tre tillgängliga bakgrundsvariabler kan jämföras i svars- och bortfallsgrupp.

Man kan av resultatet konstatera att det är små skillnader mellan svars- och bortfallsgrupp. Det finns en tendens till att individer som är kopplade till företag med många lokalkontor är överrepresenterade i bortfallsgruppen, men det är inga stora skillnader.

Tabell 1 Fördelning över bakgrundsvariabler i svars- och bortfallsgrupp

	Ej svar	Svar
<i>Län</i>		
Stockholms län	15,7%	14,0%
Skåne län	13,2%	11,9%
Västra Götalands län	16,4%	16,7%
Övriga län	54,7%	57,4%
<i>Antal lokalkontor</i>		
1	19,5%	24,3%
2–5	15,1%	24,9%
5–20	26,4%	23,3%
21–	39,0%	27,5%
<i>Beläggning</i>		
–5	37,1%	30,2%
6–15	26,4%	34,1%
16–	36,5%	35,7%

Notera: Den ursprungliga datafilen var på företags-/lokalkontorsnivå. I denna fanns uppgift om "kontaktperson" och det förekom att samma kontaktperson var kopplad till fler än ett företag/lokalkontor. Undersökningens målpopulation är individer, dvs nämnda kontaktpersoner. Inför datainsamlingen rensades filen så att bara en rad per kontaktperson behölls.

De tre bakgrundsvariablerna som används i bortfallsanalysen är karaktäristika för företag/lokalkontor. Den nämnda rensningen innebär att man måste vara försiktig så man inte feltolkar ovanstående procentuella fördelningar. I och med att man bara behåller en individ per företag/lokalkontor är fördelningarna inte representativa för gruppen företag/lokalkontor. Detta innebär dock inte några problem för själva bortfallsanalysen.

Bilaga 4 Definitioner av Arbetsförmedlingens uppföljningsverktyg och åtgärder

Åtgärder som tillämpas innan leveransen påbörjas

Avtalskontroll – tillämpas inför att en leverantör börjar leverera en tjänst och syftar till att se till att leverantörerna har fått tillräcklig information om tjänsten för att kunna bedriva verksamheten och att kontrollera att leverantören har de förutsättningar som krävs för att göra det i enlighet med avtalen.

Uppstartsmöte – Inför start av nytt avtal/ny tjänst går Arbetsförmedlingen igenom tjänsten tillsammans med leverantören för att säkerställa att alla parter känner till de krav som ställs och att de har rätt förutsättningar för att bedriva verksamheten vid start.

Åtgärder som tillämpas under leveranstiden

Leverantörsdialoger – en förebyggande insats som används för att lösa problem och säkra en bra leverans. I praktiken innebär detta besök hos upphandlade leverantörer i syfte att skapa bra relationer, fånga tidiga signaler och undvika missförstånd.

Kvalitetskontroll – Vid inkomna klagomål kan Arbetsförmedlingen besluta att göra kvalitetskontroller. Kontrollen kan exempelvis bestå av att Arbetsförmedlingen begär in dokument för granskning.

Rättelse – Rättelse begärs skriftligt när leverantören trots dialog och åtgärdsplan inte löst en situation där brister konstaterats. Arbetsförmedlingen kräver då att leverantören rättar till bristen.

Avropsstopp – i det fall det som rättelsen avsett inte åtgärdats enligt kraven kan Arbetsförmedlingen sluta avropa tjänster från aktuell leverantör under tiden som frågan är under utredning.

Hävning av avtal – om leverantören trots rättelse inte åtgärdat en brist kan avtalet hävas. Arbetsförmedlingen kan även häva avtal utan föregående begäran om rättelse om bristerna är nog allvarliga.

Kvalitetsinspektion – Arbetsförmedlingen genomför en inspektion bland annat men inte enbart när det finns misstanke om allvarligt avtalsbrott alternativt att det finns

upprepade klagomål på en leverantör med avtal på många orter där kvalitetskontroller inte har lett till en lösning. Då inspekteras leverantörens ledning och styrning av verksamheten för att se om det finns tillförlitliga processer och rutiner för att bedriva verksamhet av god kvalitet.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Ökad sysselsättning bland utrikes födda är en viktig del av regeringens integrationspolitik. För att åstadkomma detta har regeringen introducerat nya arbetsförberedande insatser. En sådan insats är *etableringslots* som upphandlas av Arbetsförmedlingen inom ett valfrihetssystem. Detta innebär att nyanlända arbetssökande kan välja en etableringslots bland olika privata aktörer.

Riksrevisionen har granskat om regeringen och Arbetsförmedlingen utformat tjänsten så att den på ett effektivt sätt kan bidra till att påskynda nyanländas etablering i arbetslivet.

Granskningen visar att etableringslotstjänsten har en allt för bred utformning som inte ger de nyanlända ett tillräckligt arbetsmarknadsrelaterat stöd. Dessutom är de nyanländas förutsättningar att göra välgrundade val av etableringslots begränsade. Granskningen visar också att uppföljning och kontroll av lotsleverantörerna inte fungerar tillfredsställande, vilket kan leda till att oseriösa leverantörer tillåts verka som etableringslotsar.

För att nå regeringens mål om ökad sysselsättning bland utrikes födda anser Riksrevisionen att regeringen bör tydliggöra att etableringslotsen framför allt ska vara en arbetsförberedande insats.

För att säkerställa att valfrihetssystemet fungerar kvalitetshöjande bör Arbetsförmedlingen förbättra informationen till de nyanlända om deras möjligheter vid val av etableringslots. Vidare anser Riksrevisionen att Arbetsförmedlingen bör förstärka kvalitetssäkringen genom ökad kontroll och uppföljning av lotstjänsten.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-349-3

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

