



Ungdomars väg till arbete

– individuellt stöd och matchning
mot arbetsgivare

RIR 2013:6



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 978-91-7086-312-7

RIR 2013:6

FOTO: KARIN SMEDS

FORM: AD&D

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2013

RiR 2013:6

Ungdomars väg till arbete

– individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2013-04-19

DNR: 31-2012-0276

RIR 2013:6

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

Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare

Riksrevisionen har granskat om statens insatser genom Arbetsförmedlingen för att stödja ungdomars etablering på arbetsmarknaden är effektiva. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsförmedlingen och Arbetsmarknadsdepartementet 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 *Gudrun Antemar* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Daniela Lundin* har varit föredragande. Revisionsledare *Anneli Josefsson*, revisionsledare *Christian Jonsson* och revisionsdirektör *Anders Berg* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Gudrun Antemar

Daniela Lundin

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsförmedlingen



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv för granskning	15
1.2 Syfte och frågeställningar	17
1.3 Bedömningsgrunder för granskningen	17
1.4 Metoder för datainsamling	20
1.5 Disposition	20
1.6 Avgränsningar	21
2 Bakgrund	23
2.1 Ungdomars etablering på arbetsmarknaden	23
2.2 Arbetsmarknadspolitik riktad till unga	24
2.3 Vilka system finns för individen?	32
2.4 Kommunala insatser för att stödja ungdomar	33
3 Försöker Arbetsförmedlingen nå arbetssökande ungdomar?	35
3.1 Sammanfattande iakttagelser	38
4 Arbetsförmedlingens matchningsstöd till jobbsökande ungdomar	39
4.1 Ungdomars förväntningar på Arbetsförmedlingen	39
4.2 Få aktiva insatser som syftar till matchning mot arbetsgivare	43
4.3 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter	46
4.4 Sammanfattande iakttagelser	49
5 Individanpassning i Arbetsförmedlingens insatser för ungdomar	51
5.1 Individanpassning i praktiken	52
5.2 Förutsättningar för individanpassning?	56
5.3 Sammanfattande iakttagelser	64
6 Kommunala arbetsmarknadsinsatser – dubbelarbete eller komplement till Arbetsförmedlingen?	67
6.1 Vilka slags insatser erbjuder kommunerna?	67
6.2 Samordningen med kommunerna kan förbättras	68
6.3 Sammanfattande iakttagelser	70
7 Slutsatser och rekommendationer	71
7.1 Riksrevisionens sammanfattande bedömning	72
7.2 Arbetsförmedlingen behöver arbeta mer metodiskt för att nå arbetslösa ungdomar	73
7.3 Otillräcklig tid till arbetsgivarkontakter ger bristande förutsättningar för matchning mot praktik och arbete	74
7.4 Förutsättningarna för att anpassa Arbetsförmedlingens insatser efter individuella behov kan förbättras	75
7.5 Risk finns för dubbelarbete mellan arbetsförmedling och kommun	77
7.6 Regeringens styrning har inriktats på Jobbgarantin för ungdomar	78
7.7 Rekommendationer	79

forts.

Referenslista	81
Appendix A Riksrevisionens enkätundersökningar	87



Sammanfattning

Det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken är en väl fungerande arbetsmarknad. De senaste årens konjunkturedgång har drabbat ungdomar särskilt hårt och bidragit till att ungdomsarbetslösheten nu ligger på en högre nivå än tidigare. Den uppgick 2012 till närmare 24 procent bland ungdomar i åldern 15–24 år, vilket motsvarar knappt 152 000 ungdomar. Riksdagen har pekat på risken för att de ungdomar som får problem att etablera sig på arbetsmarknaden kan komma att fastna i långvarig arbetslöshet.

Ungdomar är nya på arbetsmarknaden och de ska delta på arbetsmarknaden under många år. Arbetslöshet bland ungdomar riskerar därför att få långsiktiga negativa effekter för samhällsekonomin och för de enskilda ungdomarnas inkomstnivå och möjligheter till arbete i framtiden. För att vara effektiva bör de insatser som staten ger vara anpassade efter de olika behov som individerna i ungdomsgruppen har. Åtgärder som sätts in i onödan kan t.o.m. riskera att förlänga tiden i arbetslöshet.

Det statliga åtagandet på arbetsmarknadsområdet utgörs huvudsakligen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten vid Arbetsförmedlingen. Men även kommunerna erbjuder ofta arbetsmarknadsinsatser till ungdomar. Det är därför viktigt att samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna är effektiv.

Arbetslösheten bland ungdomar ligger generellt på en högre nivå än för andra grupper. Ungdomsarbetslösheten har också ökat sedan den senaste konjunkturedgången. I de fall en hög ungdomsarbetslöshet blir långvarig är det ett allvarligt problem. Riksrevisionen har därför bedömt det som relevant att granska regeringens och Arbetsförmedlingens insatser för att stödja ungdomars etablering på arbetsmarknaden, och hur dessa statliga insatser samspelar med kommunernas insatser för arbetslösa ungdomar. Syftet med granskningen är att undersöka om Arbetsförmedlingens arbetssätt för att stödja ungdomars arbetsmarknadsetablering är effektivt.

Granskningens resultat

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att statens stöd för ungdomars arbetsmarknadsetablering kan förbättras. Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att förbättra stödet men granskningen visar att Arbetsförmedlingens arbete gentemot arbetslösa ungdomar kan bli effektivare.

Arbetsförmedlingens insatser för att nå ungdomar som inte är inskrivna men som kan ha behov av insatser från förmedlingen behöver utvecklas. Det handlar både om strategisk styrning och samordning av Arbetsförmedlingens arbete för att nå dem som inte är inskrivna och om utveckling av det arbete som redan idag sker lokalt. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen når unga med en särskilt svag ställning på arbetsmarknaden.

Även Arbetsförmedlingens arbete för de ungdomar som är inskrivna kan förbättras och tydligare inriktas mot huvuduppgiften att individuellt matcha arbetssökande mot arbetsgivare. Granskningen tyder på att Arbetsförmedlingens insatser är mer inriktade på att hantera stora volymer av arbetssökande ungdomar – som själva förutsätts vara aktiva inom ramen för de insatser som förmedlingen erbjuder – och mindre på individuellt anpassade insatser för att åstadkomma en konkret matchning mot arbetsgivare. Granskningen visar också att regelverket upplevs som hindrande. Regeringen bör därför noga följa resultatet av de insatser som görs samt analysera om regelverket hindrar ett tidigt och aktivt matchningsstöd. Regeringen bör också följa hur Arbetsförmedlingen arbetar med att tidigt bedöma ungdomars individuella behov.

Av granskningen framgår också att formerna för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna behöver utvecklas. Ansvarsförhållandet mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna bör klargöras när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser till ungdomar eftersom det finns risker för dubbelarbete mellan dessa bägge aktörer.

Arbetsförmedlingen behöver arbeta mer metodiskt för att nå arbetslösa ungdomar som inte är inskrivna

Riksrevisionen gör bedömningen att Arbetsförmedlingens arbete för att nå ungdomar som inte är inskrivna men som kan ha behov av myndighetens insatser kan utökas och göras mer strukturerat. Det är inte känt hur många ungdomar som inte är inskrivna men som skulle behöva insatser från Arbetsförmedlingen. En del av dessa ungdomar kan finnas i den grupp som saknar försörjning enligt de offentliga registren eller som enligt SCB:s Arbetskraftsundersökningen (AKU) varken arbetar, studerar eller söker arbete. Storleken på denna grupp 16–24-åringar kan uppskattas till mellan 35 000 och 50 000 under de senaste åren.

De arbetsförmedlingskontor som redan idag försöker nå ungdomar som inte är inskrivna men som kan vara i behov av Arbetsförmedlingens stöd gör framför allt detta genom kontakt med gymnasieskolor eller via kontakter med kommunerna. Kontakter i form av informationsträffar på gymnasieskolor är viktiga men leder inte självklart till kontakter med de ungdomar som står längst från arbetsmarknaden och behöver extra stöd. Arbetsförmedlingen har ingen heltäckande bild av

de lokala arbetsförmedlingarnas arbete för att nå dessa ungdomar. De lokala arbetsförmedlingarnas arbete för att nå icke inskrivna ungdomar följs heller inte upp via Arbetsförmedlingens löpande produktionsstyrning.

Regeringen har inte riktat något särskilt uppdrag till Arbetsförmedlingen att försöka nå ungdomar som inte är inskrivna vid förmedlingen. Det arbete som myndigheten gör för att nå arbetslösa ungdomar som inte är inskrivna men som kan vara i behov av myndighetens stöd gör Arbetsförmedlingen idag på eget initiativ. Riksdagen har dock påtalat att Arbetsförmedlingen behöver bedriva ett arbete för att fånga upp de ungdomar som inte kommer till förmedlingen men som kan vara i behov av stöd från myndigheten. Genom strategisk styrning och samordning av arbetet på lokal nivå kan Arbetsförmedlingens arbete för att nå ungdomar som är i behov av myndighetens stöd men som inte är inskrivna förbättras.

Otillräcklig tid till arbetsgivarkontakter ger bristande förutsättningar för matchning mot praktik och arbete

Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingen kan utveckla sitt arbete med att stödja ungdomar i deras sökande efter arbete – framför allt det aktiva arbetet gentemot arbetsgivare på lokal nivå. Ungdomar saknar många gånger egna nätverk på arbetsmarknaden och kan därför behöva mer stöd i att komma i kontakt med arbetsgivare jämfört med övriga arbetssökande. De aktiva insatser som Arbetsförmedlingen riktar till ungdomar består i huvudsak av insatser som ska motivera ungdomarna och bygga upp deras egen förmåga att söka och få ett arbete. Däremot får ungdomarna mer sällan aktiv och konkret individuell matchning i form av tips på lämpliga jobb eller praktikplatser att söka.

Trots att Arbetsförmedlingen har lagt fokus på jobbsökaraktiviteter visar Riksrevisionens enkät att en fjärdedel av ungdomarna inte har sökt något arbete alls under de 30 dagar som föregick Riksrevisionens undersökning. Ungdomarnas låga sökaktivitet verkar inte bero på att de varit inlåsta i aktiviteter som hämmat deras möjligheter att söka jobb. Riksrevisionen kan konstatera att ungdomarna deltar relativt få timmar i organiserade aktiviteter vid Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har uppmärksammat dessa förhållanden och försöker komma tillrätta med problemet i sin interna styrning.

Av granskningen framgår att brist på tid är ett återkommande problem för arbetsförmedlarna i deras arbete med arbetsgivarkontakter. Den tid som arbetsförmedlarna avsätter för arbetsgivarkontakter har heller inte ökat i jämförelse med Riksrevisionens granskning av Jobb- och utvecklingsgarantin från 2009. Samtidigt har regeringen de senaste åren ställt krav på att myndigheten utvecklar sitt arbete med arbetsgivarkontakter. Arbetsförmedlingen har också själva satt ett ökat fokus på arbetsgivarkontakter i sin interna styrning.

För att förbättra möjligheterna att ge ungdomar aktivt stöd bedömer Riksrevisionen att Arbetsförmedlingen i högre utsträckning bör erbjuda individuella matchningsinsatser tidigt under inskrivningsperioden. Det förutsätter att arbetsförmedlarnas möjlighet till arbetsgivarkontakter prioriteras så att deras möjligheter att arbeta med individuell matchning stärks.

Förutsättningarna för att anpassa Arbetsförmedlingens insatser efter individuella behov kan förbättras

Riksrevisionens granskning visar på flera olika möjligheter att förbättra förutsättningarna för att anpassa Arbetsförmedlingens insatser efter individers behov.

Det är svårt att direkt mäta i vilken utsträckning de insatser som ungdomar får är anpassade till deras individuella behov. Granskningsresultaten visar att ungdomar i huvudsak tar del av liknande insatser oavsett om de deltar i något av garantiprogrammen, Jobbgarantin för ungdomar eller Jobb- och utvecklingsgarantin, eller inte. Av Riksrevisionens undersökning framgår att såväl arbetsförmedlare som arbetssökande ser begränsningar i möjligheterna till en individuell anpassning. Arbetsförmedlare pekar ut såväl det arbetsmarknadspolitiska regelverket som bristande tid som begränsande för deras möjligheter att erbjuda individanpassade insatser. Mot bakgrund av de begränsningar i regelverket som arbetsförmedlare upplever bör regeringen analysera om det finns faktorer kopplade till regelverket som står i vägen för en tidig individuell anpassning av de insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder arbetssökande ungdomar. För att förbättra möjligheterna att ge ungdomar aktivt stöd bedömer Riksrevisionen att Arbetsförmedlingen i högre utsträckning bör erbjuda individuella matchningsinsatser tidigt under inskrivningsperioden. Det förutsätter att arbetsförmedlarnas möjlighet till arbetsgivarkontakter prioriteras så att deras möjligheter att arbeta med individuell matchning stärks.

Den undersökning som Riksrevisionen gjort av kommuners stöd till arbetslösa ungdomar indikerar dels att Arbetsförmedlingens insatser inte fullt ut är anpassade till samtliga ungdomsgrupper dels, att de kommer sent. I viss utsträckning erbjuds arbetslösa ungdomar i dagsläget stöd från kommunerna som ska komplettera Arbetsförmedlingens insatser. Vissa kommuner ger också stöd till arbetslösa ungdomar innan de tar del av aktiva insatser från Arbetsförmedlingen. Det finns indikationer på att Arbetsförmedlingen i viss utsträckning kan behöva utveckla arbetsmetoder som är särskilt anpassade för ungdomar med svagare förankring på arbetsmarknaden. Riksrevisionen bedömer därför att Arbetsförmedlingens arbete i högre utsträckning bör stödja också denna grupp ungdomar.

Risk finns för dubbelarbete mellan arbetsförmedling och kommun

I granskningen har framkommit att det finns risker för onödigt dubbelarbete mellan kommuner och arbetsförmedlingar när det gäller arbetsmarknadsinsatser till ungdomar. Vid intervjuer med arbetsförmedlare framkommer att information om vilka ungdomar som har fått eller får insatser av kommunen skulle kunna förbättra Arbetsförmedlingens stöd till berörda individer. Granskningen visar att ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen när det gäller arbetslösa ungdomar inte uppfattas som helt tydlig varken av kommunerna eller lokala arbetsförmedlare. Granskningen indikerar att kommunernas insatser i hög grad är inriktade på att matcha ungdomar mot praktikplatser. Kommunerna, som ofta är stora arbetsgivare, erbjuder bl.a. praktikplatser till arbetslösa ungdomar inom den egna verksamheten. Överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och kommuner gällande praktikplatser skulle kunna göra det möjligt för fler ungdomar med behov av praktikplats att ta del av en sådan insats.

Regeringens styrning har inriktats på Jobbgarantin för ungdomar

Arbetsförmedlingen har enligt regelverket ett handlingsutrymme att prioritera när under en arbetssökandes inskrivningsperiod som förmedlingsinsatser såsom vägledning och platsförmedling främst ska erbjudas. En individuell handlingsplan ska dock enligt förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten upprättas inom en månad. Hur Arbetsförmedlingens insatser utformas beror på regeringens styrning av myndigheten. Regeringen har fokuserat på Arbetsförmedlingens arbete med de ungdomar som deltar i Jobbgarantin för ungdomar. Regeringens styrning kan vara en förklaring till att Arbetsförmedlingen arbetar mindre med ungdomar som ännu inte kvalificerat sig för Jobbgarantin. Under de senaste två åren har vissa förändringar skett i styrningen och fokus har i viss utsträckning också riktats mot arbetet med ungdomar som ännu inte deltar i Jobbgarantin.

Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder som ökar möjligheten att ge arbetslösa ungdomar ett individanpassat stöd så tidigt som möjligt. Samtidigt visar granskningen att regelverket upplevs som hindrande. Riksrevisionen bedömer därför att regeringen ytterligare bör analysera om regelverket hindrar ett tidigt och aktivt matchningsstöd för ungdomar som söker arbete. Regeringen bör också närmare följa upp hur Arbetsförmedlingens arbetar med att tidigt bedöma ungdomars individuella behov. Att både Arbetsförmedlingen och kommunerna ger arbetslösa ungdomar stöd innebär risker för dubbelarbete samtidigt som det kan inträffa att individer hamnar mitt emellan myndigheterna. Granskningen visar att Arbetsförmedlingens och kommunernas arbete skulle kunna samordnas bättre och mer effektivt genom en mer tydlig ansvarsfördelning.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens rekommendation till regeringen:

- Regeringen bör analysera om regelverket hindrar att arbetssökande ungdomar får tidiga och individuellt anpassade insatser och matchning mot praktik eller arbete. Regeringen bör vidare analysera om ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommuner är tillräckligt tydlig när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser till ungdomar.

Riksrevisionens rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- Arbetsförmedlingen bör genom strategisk styrning och samordning av arbetet på lokal nivå utveckla arbetet för att nå ungdomar som är i behov av myndighetens stöd men som inte är inskrivna.
- Arbetsförmedlingen behöver utveckla metodstöd och organisera det lokala arbetet för att underlätta arbetsförmedlarnas möjlighet att tidigt göra en individuell bedömning och att aktivt matcha ungdomar mot arbetsgivare.
- Arbetsförmedlingen bör utreda möjligheten att göra överenskommelser med kommunerna som kan möjliggöra praktikplatser för ungdomar med behov av en sådan insats.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskning

Det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken är en väl fungerande arbetsmarknad.¹ De senaste årens konjunkturedgång har drabbat ungdomar särskilt hårt och bidragit till att ungdomsarbetslösheten nu ligger på en högre nivå än tidigare.² Riksdagen har varnat för att de ungdomar som får problem att etablera sig på arbetsmarknaden kan komma att fastna i långvarig arbetslöshet.³ Arbetslöshet bland ungdomar riskerar att få långsiktigt negativa effekter för individ och samhälle.⁴

År 2012 uppgick arbetslösheten bland ungdomar i åldern 15–24 år till knappt 24 procent, vilket är en ökning med nästan fyra procentenheter sedan 2008.⁵ En stor del av denna ökning kan förklaras av ett försämrat konjunkturläge. Samtidigt finns det även en långsiktig trend som visar på att ungdomsarbetslösheten ökat tydligt de senaste decennierna.⁶ Trots att ungdomar i genomsnitt hittar jobb snabbare än äldre arbetslösa är det viktigt att rätt insatser görs för att komma till rätta med den ökande arbetslösheten bland ungdomar.⁷ För att vara effektiva bör de insatser som staten ger leda till att arbetssökande kommer i kontakt med arbetsgivare och åtgärderna bör anpassas efter de olika behov som individerna i ungdomsgruppen har. Det är viktigt för insatsernas effektivitet att tidigt identifiera vilka ungdomar som har behov av särskilt stöd. Åtgärder som sätts in i onödan kan t.o.m. riskera att förlänga tiden i arbetslöshet.⁸

¹ Proposition 2011/12:1, betänkande 2011/12:AU2, riksdagsskrivelse 2011/12:88.

² Finanspolitiska rådet, Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2012.

³ Betänkande 2011/12:AU2.

⁴ Se t.ex. Erikson, Nordström Skans, Sjögren & Åslund, *Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003*, IFAU, rapport 2007:18.

⁵ SCB, databaser, Arbetskraftsundersökningarna, helår 2012.

⁶ Nordström Skans, O. (2009) "Varför är den svenska ungdomsarbetslösheten så hög?" Rapport till Finanspolitiska rådet 2009/6.

⁷ Finanspolitiska rådet, Svensk finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2012.

⁸ Forslund & Vikström, "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", bilaga 1, Långtidsutredningen 2011, *Vägen till arbete – arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintroduktion*.

Det statliga åtagandet på arbetsmarknadsområdet utgörs huvudsakligen av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten vid Arbetsförmedlingen.⁹ Under 2012 var totalt 1 075 000 individer inskrivna som arbetssökande varav 273 000 ungdomar. Jobbgarantin för ungdomar är Arbetsförmedlingens centrala insats för ungdomar.¹⁰ Under de senaste åren har Arbetsförmedlingens arbete med ungdomar fått kritik och regeringen har bland annat ökat resurserna till myndigheten. Regeringen har bedömt att aktivitetsnivån bland deltagarna i Jobbgarantin för ungdomar varit för låg och har uppmanat Arbetsförmedlingen att öka kvaliteten.¹¹

En förutsättning för att få ta del av statens huvudsakliga stödinsatser till arbetslösa är inskrivning vid Arbetsförmedlingen.¹² Jämfört med arbetslösa generellt skriver ungdomar in sig vid Arbetsförmedlingen i lägre utsträckning.¹³ Det innebär en risk för att ungdomar som skulle vara i behov av Arbetsförmedlingens stöd inte nås av myndighetens kompetens på området. Myndigheten kan därför behöva vidta riktade åtgärder för att få dessa ungdomar att skriva in sig.

Även kommunerna kan erbjuda arbetsmarknadsinsatser till ungdomar. Enligt Socialtjänstlagen kan kommunerna ställa krav på att arbetslösa ungdomar som får ekonomiskt bistånd tar del av praktik eller annan kompetenshöjande åtgärd för att i framtiden kunna försörja sig själva.¹⁴ Att en annan aktör vid sidan av Arbetsförmedlingen kan arbeta med arbetslösa ungdomar medför en risk för dubbelarbete som går ut över effektiviteten. Det är därför viktigt att samverka mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna fungerar väl.

Generellt är arbetslösheten bland ungdomar högre än för andra grupper på arbetsmarknaden. En hög ungdomsarbetslöshet är ett allvarligt problem, särskilt i de fall den blir långvarig. Ungdomar som har svårt att få in en fot på arbetsmarknaden riskerar att fastna i en längre tids arbetslöshet, vilket i sin tur påverkar deras möjligheter att etablera sig i samhället. Riksrevisionen har av dessa skäl bedömt det som relevant att granska regeringens och Arbetsförmedlingens insatser för att stödja ungdomars etablering på arbetsmarknaden och hur dessa statliga insatser samspelar med kommunernas insatser för gruppen.

⁹ Proposition 2012/13:1 utgiftsområde 14.

¹⁰ Proposition 2006/07:118, betänkande 2007/08:AU2, riksdagskrivelse 2007/08:9.

¹¹ Proposition 2011/12:1 utgiftsområde 14.

¹² Regeringen har även vidtagit åtgärder inom t.ex. skattesystemet med syfte att bl.a. underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden (se avsnitt 2.2).

¹³ AKU, Temarapport om ungdomsarbetslöshet.

¹⁴ 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453).

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen är att undersöka om regeringens styrning och Arbetsförmedlingens arbete för att stödja ungdomars arbetsmarknadsetablering är effektivt. Med effektivitet menas *att* arbetslösa ungdomar som är i behov av stöd nås av Arbetsförmedlingen, *att* förmedlingen genom sitt matchande arbete och genom goda kontakter med arbetsgivare stödjer ungdomar i deras inträde på arbetsmarknaden samt *att* förmedlingens insatser anpassas efter ungdomars individuella behov. Granskningen syftar också till att bedöma om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner angående arbetslösa ungdomar är effektivt.

Granskningen utgår från följande fem revisionsfrågor vilka behandlas i olika kapitel i rapporten:

- Är Arbetsförmedlingens insatser för att nå ungdomar i behov av myndighetens stöd effektiva? (kapitel 3)
- Är Arbetsförmedlingens arbete med matchning ett väl fungerande stöd till ungdomar i deras inträde på arbetsmarknaden? (kapitel 4)
- Är Arbetsförmedlingens insatser för arbetslösa ungdomar anpassade till ungdomarnas individuella behov? (kapitel 5)
- Är Arbetsförmedlingens samverkan med kommuner angående arbetslösa ungdomar effektivt? (kapitel 6)
- Har regeringens styrning skapat förutsättningar för Arbetsförmedlingen att effektivt stödja ungdomar i deras arbetsmarknadsetablering? (kapitel 2 och kapitel 7).

1.3 Bedömningsgrunder för granskningen

Granskningen tar sin utgångspunkt i målen för arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingens övergripande uppdrag samt i regeringens och riksdagens ställningstaganden kring insatser riktade till arbetslösa ungdomar. En ytterligare utgångspunkt är budgetlagens krav på hög effektivitet i statens verksamhet.¹⁵

Arbetsförmedlingen är den huvudsakliga myndigheten för genomförande av arbetsmarknadspolitiken.¹⁶ Av Arbetsförmedlingens instruktion framgår att myndigheten ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen

¹⁵ 3 § budgetlag (2011:203).

¹⁶ Betänkande 2012/13:AU2.

och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Enligt instruktionen ska Arbetsförmedlingen verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.¹⁷

Försöker Arbetsförmedlingen nå arbetslösa ungdomar som är i behov av stöd?

Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion prioritera dem som står långt från arbetsmarknaden.¹⁸ Det finns i instruktionen inget krav på inskrivning för att en person ska anses tillhöra målgruppen för Arbetsförmedlingens insatser. Enligt Riksrevisionens bedömning kan det därför anses följa av instruktionen att Arbetsförmedlingen bör försöka nå arbetslösa ungdomar oavsett om de är inskrivna vid förmedlingen eller inte. För att en arbetssökande ungdom ska få del av förmedlingens programinsatser förutsätts dock att han eller hon är inskriven vid myndigheten.

Är Arbetsförmedlingens arbete med matchning ett väl fungerande stöd till ungdomar i deras inträde på arbetsmarknaden?

En av Arbetsförmedlingens huvuduppgifter är att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft.¹⁹ Ungdomar är nya på arbetsmarknaden och har därför inte så många jobbrelaterade meriter att utgå från i sitt jobbsökande. Att Arbetsförmedlingen kan ge ett väl fungerande matchningsstöd genom goda arbetsgivarkontakter är därför särskilt viktigt för ungdomar i deras jobbsökande.

Är Arbetsförmedlingens insatser för arbetslösa ungdomar anpassade till ungdomarnas individuella behov?

Generellt gäller att arbetsmarknadspolitiska program syftar till att stärka den enskildes möjlighet att få eller behålla ett arbete.²⁰ De ska användas om det framstår som lämpligt för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Jobbgarantin för ungdomar är det enda arbetsmarknadspolitiska programmet som är särskilt anpassat för ungdomar.²¹ I samband med införandet av Jobbgarantin uttalade riksdagen att deltagarna i detta arbetsmarknadspolitiska program ska få aktivt stöd och kontinuerlig uppföljning av sitt arbetssökande under hela sin arbetslöshetsperiod. Även under tiden innan de tar del av Jobbgarantin för ungdomar, dvs. i normalfallet tre månader, ska ungdomarna få ett

¹⁷ Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁸ Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁹ Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

²⁰ 1§ lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

²¹ 1–2 §§ förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

omedelbart stöd från Arbetsförmedlingen.²² En förändring i förordningen om arbetsmarknadspolitiska program gjordes 2012 bl.a. i syfte att öka möjligheten till individanpassning av Arbetsförmedlingens insatser tidigt under arbetslösheten.²³

Är Arbetsförmedlingens samverkan med kommunerna angående arbetslösa ungdomar väl fungerande?

I förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges att Arbetsförmedlingens verksamhet ska bedrivas i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden.²⁴ Ett exempel på en aktör som nämns är kommunerna. Kommunerna har möjlighet att genomföra arbetsmarknadsinsatser enligt socialtjänstlagen och de kan också under vissa förutsättningar teckna överenskommelser med Arbetsförmedlingen om att anordna insatser till arbetssökande som deltar i de två arbetsmarknadspolitiska programmen Jobbgarantin för ungdomar eller Jobb- och utvecklingsgarantin.²⁵ Kommunala arbetsmarknadsinsatser till arbetslösa ungdomar kan utgöra komplement till Arbetsförmedlingens insatser. Detta förutsätter dock enligt Riksrevisionen väl fungerande kontakter och en tydlig ansvarsfördelning för att undvika dubbelarbete och att arbetssökande ungdomar erbjuds samma insats från både kommunen och Arbetsförmedlingen.

Har regeringens styrning skapat förutsättningar för Arbetsförmedlingens att effektivt stödja ungdomar i deras arbetsmarknadsetablering?

I samband med vårpropositionen för 2012 uttalade sig arbetsmarknadsutskottet om ungdomsarbetslösheten och de insatser som regeringen gjort för att minska den. Utskottet anser att mer arbete återstår bl.a. när det gäller att fånga upp de ungdomar som överhuvudtaget inte kommer till Arbetsförmedlingens kännedom och därmed inte kan få tillgång till det stöd som förmedlingen erbjuder.²⁶ Arbetsmarknadsutskottet har även uttalat att man utgår från att regeringen, om det är nödvändigt, ser över regelverket så att ungdomar med hög risk för långtidsarbetslöshet kan få tillgång till tidiga insatser.²⁷

²² Proposition 2006/07:118, betänkande 2007/08:AU2, riksdagsskrivelse 2007/08:9.

²³ Proposition 2011/12:1, utgiftsområde 14, betänkande 2011/12:AU2, riksdagsskrivelse 2011/12:88.

²⁴ Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

²⁵ Socialtjänstlag (2001:453), förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program.

²⁶ Yttrande 2011/12:AU6y.

²⁷ Betänkande 2011/12:AU2, riksdagsskrivelse 2011/12:88.

1.4 Metoder för datainsamling

För att belysa samtliga frågeställningar i granskningen har flera olika metoder och källor använts. I de flesta fall ger varje metod och källa underlag för att besvara mer än en revisionsfråga.

Arbetsförmedlingens arbete med att nå arbetslösa ungdomar har undersökts genom intervjuer med arbetsförmedlare verksamma på sex olika orter i landet och tjänstemän vid Arbetsförmedlingens huvudkontor samt en enkät riktad till arbetsförmedlare. Intervjuerna med och enkäten till arbetsförmedlare har varit viktiga underlag för att undersöka om Arbetsförmedlingens insatser är anpassade till ungdomars behov samt om Arbetsförmedlingens arbete med matchning och arbetsgivarkontakter fungerar väl för ungdomar. I båda dessa revisionsfrågor har ungdomars perspektiv varit viktiga underlag. För att fånga varför ungdomar väljer att ta hjälp av Arbetsförmedlingen och hur de ser på de insatser som förmedlingen erbjuder har Riksrevisionen riktat en enkät till ungdomar inskrivna vid förmedlingen. Genom en tilläggsfråga till SCB:s Arbetskraftsundersökning har Riksrevisionen också undersökt varför vissa arbetslösa ungdomar väljer att inte skriva in sig vid Arbetsförmedlingen. För att få ytterligare en bild av vilka insatser ungdomar tar del av hos Arbetsförmedlingen har Riksrevisionen använt sig av Arbetsförmedlingens uppföljningar samt gjort egna analyser av registerdata som beskriver vilka insatser som ges till inskrivna arbetssökande.

När det gäller frågan om Arbetsförmedlingens samarbete med kommunerna har detta undersökts dels genom enkäten till och intervjuerna med arbetsförmedlare, dels genom en enkät till samtliga kommuner samt genom intervjuer med tjänstemän i sex kommuner i olika delar av landet. Riksrevisionen har även intervjuat tjänstemän vid Sveriges kommuner och landsting (SKL) samt deltagit i en nätverksträff med ett femtontal kommuner.

För att besvara frågan om regeringens styrning har Riksrevisionen studerat dokument som varit relevanta för granskningen samt genomfört intervjuer med tjänstemän vid Arbetsmarknadsdepartementet. Innehållet i regleringsbrev eller budgetpropositionen för 2013 har studerats. För en utförligare beskrivning av enkätundersökningarna se Appendix A.

1.5 Disposition

I rapportens inledande kapitel redogörs för Riksrevisionens motiv och syftet med granskningen. Kapitel 2 innehåller en beskrivning av ungdomars situation på arbetsmarknaden samt en översikt över olika insatser som ges för att stödja dem i deras arbetsmarknadsetablering. I kapitlet beskrivs också regelverket

för Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser. Därutöver innehåller kapitlet en genomgång av vilka uppdrag regeringen gett Arbetsförmedlingen i syfte att stödja ungdomars arbetsmarknadsetablering.

I kapitel tre granskas hur Arbetsförmedlingen försöker nå ungdomar som inte är inskrivna vid myndigheten. Kapitel fyra ägnas åt Arbetsförmedlingens matchningsarbete. I kapitel fem granskas individanpassningen i förmedlingens insatser till ungdomar. I dessa kapitel berörs också kommunernas arbete med arbetslösa ungdomar.

Arbetsförmedlingskontorens samarbete med kommuner när det gäller arbetsmarknadsinsatser till ungdomar granskas i kapitel sex.

1.6 Avgränsningar

Granskningen omfattar regeringens och Arbetsförmedlingens insatser för arbetslösa ungdomar. Därmed berörs inte arbetsrättsliga, skatte- eller utbildningspolitiska förändringar med syfte att underlätta ungdomars arbetsmarknadsetablering. Ungdomar definieras som personer mellan 16 och 24 år.²⁸

I granskningen undersöks inte det arbete som Arbetsförmedlingen riktar mot ungdomar som i viss utsträckning är sjuka eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Personer med en funktionsnedsättning omfattas av ett delvis annorlunda regelverk inom arbetsmarknadspolitiken. Arbetsförmedlingen har i uppdrag att stödja vissa nyanlända i deras etablering på arbetsmarknaden. Arbetet med nyanlända ungdomar inom ramen för detta uppdrag omfattas inte heller av granskningen.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller arbetsmarknadspolitiska ungdomsinsatser ändrades den 1 december 2007. Det tidigare systemet har följts upp och studerats i *Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen* (RiR 2006:14). Granskningen har därför inriktats på perioden 2008–2012, efter avskaffandet av de kommunala ungdomsprogrammen.

²⁸ Eftersom Arbetsförmedlingen har i uppdrag att arbeta med denna åldersgrupp (5 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar). Däremot ingår av praktiska skäl även 15-åringar i den studerade gruppen när data från SCB:s Arbetskraftsundersökning används.

2 Bakgrund

2.1 Ungdomars etablering på arbetsmarknaden

Ungdomar befinner sig i en etableringsfas på arbetsmarknaden. För de flesta ungdomar sträcker sig denna fas över flera år: från att i huvudsak studera och försörjas av föräldrarna till att ordna eget arbete och försörjning. Flera studier har konstaterat att ungdomar träder in på arbetsmarknaden i allt högre åldrar. Sysselsättningsutvecklingen har varit dramatisk sedan 1970-talet. Då var skillnaden i sysselsättningsgrad mellan 20–29-åringar och 30–54-åringar tio procentenheter medan den 2010 var närmare 30 procentenheter. Huvuddelen av förklaringen är att fler utbildar sig under längre tid. Andelen som varken arbetar eller studerar har i viss utsträckning också ökat under perioden. Övergången till arbete efter avslutad utbildning har också funnits ta längre tid än tidigare.²⁹

Fram till 18 års ålder är studier den absolut vanligaste aktiviteten för unga personer (cirka 90 procent studerar). Andelen studerande minskar sedan successivt och efter 21 års ålder är det istället vanligast bland ungdomar att förvärvsarbeta. I åldersgruppen 25–34 år arbetar drygt 80 procent av befolkningen. Ungdomarnas väg till ett stadigvarande arbete kantas ofta av flera kortare anställningar och perioder av arbetslöshet. Många gånger sker detta parallellt med att man bedriver studier, men det förekommer också att studierna avbryts för arbete eller avslutas innan man börjar arbeta.³⁰

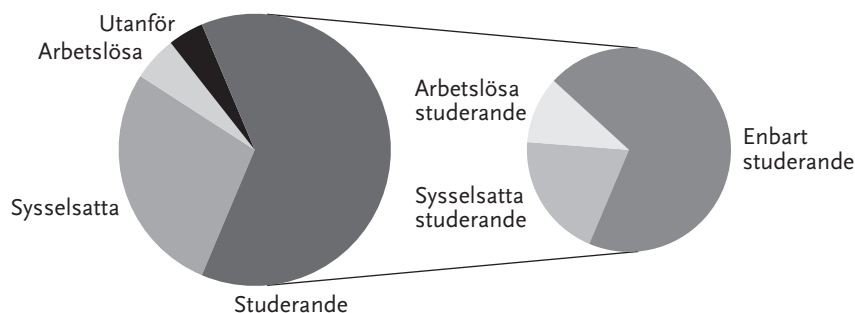
I december 2012 fanns det cirka 1,2 miljoner ungdomar mellan 15 och 24 år i Sverige. Figuren nedan visar ungefär hur stor andel av dessa som var studerande, sysselsatta, arbetslösa samt "utanför" (dvs. de som vare sig räknas som studerande, sysselsatta eller arbetslösa). Mer än två tredjedelar av ungdomarna deltog i studier av något slag, en knapp tredjedel arbetade och

²⁹ Erikson, Nordström Skans, Sjögren & Åslund, *Ungdomars och invandrares inträde på arbetsmarknaden 1985–2003*, IFAU, rapport 2007:18, SOU 2006:102, *Samverkan för ungas etablering på arbetsmarknaden*, Olofsson, Panic, Petterson & Righard, *Ungdomars övergång från skola till arbetsliv – aktuella utmaningar och lokala erfarenheter*, Meddelanden från Socialhögskolan 2009:1, Lunds universitet, Le Grand, Szulkin, Tibajev, Tählin (2013), *Vid arbetslivets gränser – sysselsättning, matchning, barriärer 1974-2010*, underlagsrapport till parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

³⁰ SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU), egen bearbetning.

en dryg tiondel var arbetslösa/jobbsökande. Gruppen ungdomar som varken studerade, arbetade eller sökte jobb var cirka 53 000 eller knappt 5 procent.³¹

Figur 1. Ungdomars sysselsättning



Källa: Riksrevisionens egen bearbetning av uppgifter i SCB:s Arbetskraftsundersökningar.

En majoritet av ungdomarna studerar, men även dessa arbetar och söker jobb i viss utsträckning. Som framgår av figuren ovan var det ungefär en tredjedel av de ungdomar som studerade 2011 som också arbetade extra eller sökte arbete parallellt med sina studier. Det är samtidigt inte ovanligt att ungdomar studerar istället för att söka jobb eftersom de bedömer sina chanser att få jobb som små.³²

Ungdomar som har ett arbete anger oftare än äldre att de skulle vilja arbeta mer än de faktiskt gör. Det är också vanligare att ungdomar har tillfälliga och tidsbegränsade anställningar jämfört med äldre.³³

2.2 Arbetsmarknadspolitik riktad till unga

Statsmakterna har vidtagit flera åtgärder för att förbättra ungdomars situation på arbetsmarknaden. För att öka arbetsgivares benägenhet att anställa unga har socialavgifterna sänkts för personer under 26 år. En allmän visstidsanställning har införts och restaurangmomsen har sänkts. De två sistnämnda förändringarna menar regeringen kan underlätta särskilt för unga personer på arbetsmarknaden, även om de inte är exklusivt riktade till ungdomar.³⁴ En reformering av gymnasieskolan har också inletts. Inslaget

³¹ SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU), egen bearbetning.

³² SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU), egen bearbetning och SCB Statistikdatabasen Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB:s sammanställningar samt SCB (2012), Inträdet till arbetsmarknaden. Gymnasieavgångna 2008/2009, Temarapport 2012:7.

³³ SCB, Statistikdatabasen Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB:s sammanställningar.

³⁴ Proposition 2006/07:84, betänkande 2006/07:SfU10, riksdagsskrivelse 2006/07:157, proposition 2006/07:111, betänkande 2006/07:AU14, riksdagsskrivelse 2006/07:185, proposition 2011/12:1, bilaga 7.

av arbetsplatsförlagd undervisning har ökat på yrkesinriktade program och lärlingsutbildning har införts med syfte att underlätta ungdomars etablering på arbetsmarknaden efter att studierna avslutats.³⁵ Under 2012 och 2013 har antalet platser i yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning och inom Yrkeshögskolan utökats för att ge fler arbetslösa möjligheter att komplettera sin utbildning.³⁶

Statsmakterna har också gjort särskilda satsningar med anledning av konjunkturen. Ungdomar som inte avslutat sin grundskole- eller gymnasieutbildning har därför getts möjlighet att ta del av studiemotiverande insatser genom studier på folkhögskola. De 20–24-åringar som deltar i de arbetsmarknadspolitiska programmen Jobbgarantin för ungdomar och Jobb- och utvecklingsgarantin kan få förhöjda studiemedel om de kompletterar sin utbildning i det reguljära utbildningssystemet. Regeringen har betonat vikten av att ungdomar särskilt i en lågkonjunktur väljer att utbilda sig.³⁷ Satsningarna är tillfälliga men har förlängts successivt när konjunkturen inte vänt uppåt. Målgruppen för satsningen inom folkhögskolan har även vidgats med tiden.³⁸ Därtill har ungdomar inskrivna vid Arbetsförmedlingen getts möjlighet att ta del av jobbcoachning innan de är kvalificerade för Jobbgarantin för ungdomar.³⁹

2.2.1 Målen för Arbetsförmedlingens verksamhet

Målet för arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Ungdomar är en grupp som enligt regeringen ska ägnas särskilt intresse just för att de håller på att etablera sig på arbetsmarknaden.⁴⁰

En viktig del av Arbetsförmedlingens arbete består i att motverka ungdomsarbetslöshet och underlätta ungas etablering på arbetsmarknaden. Enligt Arbetsförmedlingens instruktion ansvarar myndigheten för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet.⁴¹ Enligt förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska verksamheten bedrivas i form av:

³⁵ Proposition 2008/09:199, betänkande 2009/10:UbU3, riksdagsskrivelse 2009/10:8.

³⁶ Proposition 2011/12:1, utgiftsområde 14, betänkande 2011/12:AU2, riksdagsskrivelse 2011/12:88, proposition 2012/13:1, utgiftsområde 16, betänkande 2012/13:UbU1, riksdagsskrivelse 2012/13:113.

³⁷ Proposition 2009/10:1 utgiftsområde 14.

³⁸ Proposition 2011/12:1 utgiftsområde 14, proposition 2012/13:1 utgiftsområde 14.

³⁹ Proposition 2008/09:97, betänkande 2008/09:FiU18, riksdagsskrivelse 2008/09:183.

⁴⁰ Proposition 2009/2010: 1 utgiftsområde 14, proposition 2010/2011: 1 utgiftsområde 14, proposition 2011/2012: 1 utgiftsområde 14.

⁴¹ Arbetsförmedlingen (2012), Arbetsförmedlingens årsredovisning 2011, förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

- platsförmedling
- vägledning
- arbetsmarknadspolitiska program
- arbetsplatsintroduktion
- arbetslivsinriktad rehabilitering
- verksamhet för unga med funktionshinder
- insatser för vissa nyanlända invandrare⁴²

Av de knappa 1,1 miljoner personer som Arbetsförmedlingen arbetade med under 2012 var ungefär 25 procent ungdomar. En stor del av arbetet med att stödja ungdomar i deras etablering på arbetsmarknaden bedrivs inom ramen för Jobbgarantin för ungdomar som en ungdom i åldern 16–24 år är kvalificerad till efter cirka 90 dagars inskrivning vid Arbetsförmedlingen. Det är därför vanligare att ungdomar deltar i arbetsmarknadspolitiska program efter en kortare tid i arbetslöshet jämfört med äldre arbetssökande.⁴³

2.2.2 *Finansiering av Arbetsförmedlingens verksamhet*

Arbetsförmedlingens verksamhet finansieras huvudsakligen genom tre ramanslag, ett förvaltningsanslag och två sakanslag. Arbetet med vägledning och platsförmedling finansieras genom förvaltningsanslaget. Ersättningen till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och kringkostnader för programmen finansieras genom de två sakanslagen. Under ramanslaget Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader disponerade myndigheten 2012 cirka 6,7 miljarder. Detta anslag utökades 2012 med drygt en miljard kronor jämfört med 2011 för att möjliggöra rekrytering av fler arbetsförmedlare. Sakanslaget Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd är det största anslaget till Arbetsförmedlingen och uppgick 2012 till drygt 34 miljarder kronor varav ungefär hälften kunde användas för ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. För budgetåret 2012 tilldelades myndigheten 7,3 miljarder kronor under anslaget Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser.⁴⁴ Alla programinsatser innebär inte kostnader på detta sakanslag. Fördjupad kartläggning och vägledning belastar t.ex. inte anslaget Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program alls utan finansieras av förvaltningsanslaget. Jobbgarantin för ungdomar, som är den huvudsakliga insatsen för ungdomar, tar i jämförelse med de andra arbetsmarknadspolitiska programmen relativt lite av de tre anslagen i anspråk. I jämförelse med t.ex. Jobb- och utvecklingsgarantin belastar Jobbgarantin för ungdomar i mindre

⁴² Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

⁴³ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2012, 2013-02-22.

⁴⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-11-24, regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-12-22.

utsträckning anslaget Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser.⁴⁵

2.2.3 Regelverket för Arbetsförmedlingens insatser för ungdomar⁴⁶

De regelverk som reglerar Arbetsförmedlingens verksamhet hindrar inte myndigheten att erbjuda ungdomar insatser av typen platsförmedling och vägledning redan från första inskrivningsdagen. Enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bör t.ex. en individuell handlingsplan upprättas för varje arbetssökande under 25 år inom en månad.⁴⁷ När handlingsplanen upprättas kan den unges behov av insatser bedömas och det är också möjligt att matcha individen mot lediga arbeten. Det enda arbetsmarknadspolitiska program som riktar sig särskilt till ungdomar, Jobbgarantin för ungdomar, följer dock vissa åldersgränser och för kvalificering ställs krav på en viss inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen. Efter 90 dagars inskrivning (under en sammanhållen period om fyra månader) vid Arbetsförmedlingen får arbetssökande 16–24-åringar ta del av särskilda programinsatser när de börjar delta i Jobbgarantin för ungdomar.⁴⁸ Jobbgarantin är ett garantiprogram vilket innebär att deltagandet inte föregås av en individuell behovsprövning utan alla ungdomar kan delta efter en viss inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen. Inom programmets ramar kan ungdomar ta del av olika arbetsmarknadspolitiska insatser. Inledningsvis, i *normalfallet* minst de första tre månaderna i Jobbgarantin, ska ungdomarna erbjudas fördjupade insatser där deras behov kartläggs och deras kunskaper att söka arbete stärks.⁴⁹ Därefter bör enligt förordningen dessa insatser kombineras med bl.a. praktik eller utbildning.⁵⁰ Dessa insatser är inte låsta till vissa tidsintervall utan de kan sättas in tidigare. Inom ramen för Jobbgarantin kan ungdomar också ta del av insatser från kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen.⁵¹ Deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program ger

⁴⁵ Statskontoret 2012:16, *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader. Kartläggning, analys och förslag till förbättrad redovisning.*

⁴⁶ Beskrivningen i avsnittet rör inte regelverket för ungdomar med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller nyanlända ungdomar som omfattas av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag.

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

⁴⁸ Personer som deltagit i det arbetsmarknadspolitiska programmet Arbetslivsintroduktion (som lämnat sjukförsäkringen), som dömts till fängelse men beviljats vistelse utanför anstalt eller som blivit villkorligt frigiven men inte fullgjort ett år av prøvotiden kan också anvisas (5 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar).

⁴⁹ I form av fördjupad kartläggning, studie- och yrkesvägledning samt jobbsökaraktiviteter med coaching.

⁵⁰ 6 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

⁵¹ Kompletterande aktörer är privata anordnare av arbetsmarknadspolitiska insatser (i form av förmedlingsinsatser som t.ex. coaching och stöd i jobbsökandet) som upphandlas av Arbetsförmedlingen.

rätt till ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Detta gäller dock inte ungdomar under 18 år, de får ingen ersättning vid deltagande i Jobbgarantin.⁵²

Det finns också några undantag från de generella reglerna att en arbetslös ungdom måste vänta i 90 dagar på att få insatser inom ramen för Jobbgarantin för ungdomar. Sedan den 1 februari 2012 kan t.ex. personer som har fyllt 18 år och som på grund av *särskilda skäl står långt ifrån arbetsmarknaden* delta i arbetsmarknadspolitiska program från första inskrivningsdagen vid Arbetsförmedlingen.⁵³ En förberedande insats i form av en kortare studiemotiverande och orienterande insats vid folkhögskola för arbetssökande som varken har grundläggande högskolebehörighet eller har gymnasieexamen kan också ges till ungdomar utanför Jobbgarantin för ungdomar.⁵⁴ Utbudet av insatser för ungdomar i åldern 16–17 år är begränsat till förberedande insatser vid folkhögskola och förmedlingsinsatser såsom tätare kontakter med arbetsförmedlare, jobbsökaraktiviteter, coaching och, vid behov, utredning via specialist.

Förutom arbetsmarknadspolitiska program kan ungdomar ta del av anställning i form av s.k. nystartsjobb. Det innebär att en arbetsgivare får ett stöd motsvarande arbetsgivaravgift och allmän löneavgift under maximalt ett år. För att en arbetsgivare ska kunna anställa en ungdom med nystartsjobb måste ungdomen ifråga ha fyllt 20 år vid årets ingång och ha varit arbetssökande i sex månader.⁵⁵

Om en person deltagit 15 månader i Jobbgarantin för ungdomar utan att ha fått ett arbete eller börjat studera går han eller hon över till det generella programmet Jobb- och utvecklingsgarantin.⁵⁶ De aktiviteter som ges i det programmet ska vara individuellt utformade och motsvara innehållet i de generella arbetsmarknadspolitiska programmen till exempel utbildning, praktik eller kompletterande aktör samt förmedlingsinsatser som fördjupad kartläggning och jobbsökaraktiviteter.⁵⁷ Ungdomar har från första dagen i Jobb- och utvecklingsgarantin möjlighet att få en subventionerad anställning

⁵² 2 och 4 §§ förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

⁵³ 9 § 5 punkten förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁵⁴ 9 § 4 punkten förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, proposition 2011/12:1, utgiftsområde 14, betänkande 2011/12:AU2, riksdagsskrivelse 2011/12:88.

⁵⁵ 3a, 10, 12a §§ förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb.

⁵⁶ 10§ 5 förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, 5§ förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

⁵⁷ 1, 2, 4 och 6 §§ förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

genom så kallat särskilt anställningsstöd.⁵⁸ Den som deltagit i Jobb- och utvecklingsgarantin i 450 dagar utan att med hjälp av Arbetsförmedlingens insatser ha kunnat finna ett arbete eller påbörja en utbildning erbjuds så kallad sysselsättningsplats hos en arbetsgivare. De arbetsuppgifter som då utförs ska vara av sådant slag som annars inte skulle utföras och som kan ses som kvalitetshöjande. En enskild sysselsättningsperiod får vara i högst två år och för att ha fortsatt möjlighet att lämna arbetslöshet ska deltagaren fortsätta söka arbete med stöd från Arbetsförmedlingen och ha regelbundna kontakter med sin arbetsförmedlare.⁵⁹

Tabell 1. Översikt Arbetsförmedlingens insatser för ungdomar 16–24 år

Inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen	Möjliga insatser	
Inskrivnen 1–90 dagar	Förmedlingsstöd såsom vägledning och platsförmedling inklusive upprättandet av en individuell handlingsplan inom 30 dagar Studiemotiverande insats vid Folkhögskola	Tidiga insatser i form av arbetsmarknadspolitiska program och intensivare förmedlingsstöd för dem som uppfyller kriterierna
Inskrivnen 90 dagar – 6 månader	Jobbgarantin för ungdomar i normalfallet i minst tre månader i form av:	– Fördjupad kartläggning – Studie- och yrkesvägledning – Jobsökaktiviteter med coaching
Inskrivnen 6 månader – 15 månader		– Arbetspraktik* – Utbildning* – Stöd till start av näringsverksamhet* – Arbetslivsinriktad rehabilitering*
	Nystartsjobb**	
Inskrivnen 15 månader eller mer	Jobb- och utvecklingsgarantin	– Insatser motsvarande alla arbetsmarknadspolitiska program (inklusive t.ex. fördjupad kartläggning, jobsökaktiviteter, arbets träning) – Särskilt anställningsstöd från första dagen – Efter 450 dagar i programmet sysselsättningsplats

* Gränsen i regelverket är inte strikt utan dessa insatser kan ges redan efter 90 dagar.

** Givet att individen fyllt 20 år vid kalenderårets ingång.

⁵⁸ Arbetsgivaren får en subvention som motsvarar 85 procent av lönekostnaden (dock maximalt 890 kr/arbetsdag) under 12 månader (Arbetsförmedlingen, "Särskilt anställningsstöd", Faktablad till arbetsgivare november 2012). Äldre arbetssökande måste delta sex månader i Jobb- utvecklingsgarantin för att kunna få en anställning med särskilt anställningsstöd. (5a § förordningen (1997:1275) om anställningsstöd).

⁵⁹ Arbetsförmedlingen, "Jobb- och utvecklingsgarantin tredje fasen", Faktablad till arbetssökande november 2010.

2.2.4 Regeringens uppdrag till Arbetsförmedlingen

När det gäller insatser för ungdomar har regeringen under perioden 2008 till 2012 gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att framför allt arbeta med att upprätthålla kvaliteten i Jobbgarantin för ungdomar.⁶⁰ Regeringen har 2010 och 2011 efterfrågat bl.a. en analys av i vilken mån insatserna inom Jobbgarantin för ungdomar varit anpassade efter individers behov.⁶¹ Under 2011 och 2012 har regeringen riktat viss kritik mot Arbetsförmedlingens arbete med Jobbgarantin och bedömt att intentionerna med programmet inte till fullo har uppfyllts. Detta för att deltagarna inte varit tillräckligt aktiva och regeringen har bedömt att kvaliteten i programmet kan ökas genom bl.a. tätare möten mellan ungdomar och arbetsförmedlare och att ungdomar i högre utsträckning tar del av insatser som t.ex. praktik.⁶² Inför 2012 efterfrågade regeringen därför en förbättring av aktivitetsnivån bland deltagarna och att Arbetsförmedlingen skulle visa på kvalitet i arbetet med Jobbgarantin för ungdomar.⁶³ Trots kritiken anser regeringen att utflödet till arbete eller studier från Jobbgarantin för ungdomar är relativt högt. Därför gör regeringen den sammanfattande bedömningen att Jobbgarantin för ungdomar ökar möjligheten för ungdomar att övergå från arbetslöshet till arbete eller utbildning.⁶⁴

I senare regleringsbrev har regeringen även gett uppdrag som rör arbets sökande ungdomar utanför garantiprogrammen. En särskild återrapportering av hur Arbetsförmedlingen generellt sett arbetar med ungdomar efterfrågades i regleringsbrevet för 2012.⁶⁵ Under 2012 gav regeringen Arbetsförmedlingen i uppdrag att även prioritera arbetssökande som inte varit arbetslösa länge. Detta omfattade även arbetssökande ungdomar. Myndigheten ska arbeta för att förhindra långvarig arbetslöshet genom tidiga insatser till dem som löper störst risk för långvarig arbetslöshet. Främst ska dessa arbetssökande ges ett fördjupat förmedlingsstöd men något av de övriga arbetsmarknadspolitiska programmen kan också användas. Särskilda begränsningar gällde under 2012 för hur mycket anslagsmedel som kunde användas till programinsatser till ungdomar innan de deltar i Jobbgarantin för ungdomar. Anslagsmedel motsvarande 400 årsplatser i

⁶⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Arbetsförmedlingen och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, 2008-02-28, regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Arbetsförmedlingen och anslag inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, 2008-12-18, regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Arbetsförmedlingen, 2009-12-21, regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-11-24, regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-12-22.

⁶¹ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Arbetsförmedlingen, 2009-12-21, regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-11-24.

⁶² Proposition 2011/12:1 utgiftsområde 14, proposition 2012/13:1 utgiftsområde 14.

⁶³ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseendet Arbetsförmedlingen, 2011-12-22.

⁶⁴ Proposition 2011/12:1 utgiftsområde 14, proposition 2012/13:1 utgiftsområde 14.

⁶⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-12-21.

arbetsmarknadspolitiska program kunde under 2012 användas för tidiga programinsatser till ungdomar. Regeringen ger även Arbetsförmedlingen i uppdrag att öka antalet personliga besök mellan arbetsförmedlare och arbetssökande som inte deltog i något garantiprogram eller fick fördjupat förmedlingsstöd av annan anledning. Arbetsförmedlingen skulle löpande under 2012 redovisa resultatet av arbetet med de personer som löper störst risk för långvarig arbetslöshet, och vid två tillfällen lämna rapporter om hur arbetet för att öka antalet personliga möten fortskred.⁶⁶

Utöver detta bör även nämnas att Arbetsförmedlingen 2012 fick i uppdrag att fortsätta utveckla sina arbetsgivarkontakter för att stödja personer med en svag förankring på arbetsmarknaden. Detta arbete skulle beskrivas i två åiterrapporteringar.⁶⁷

Arbetsförmedlingen har lämnat efterfrågade åiterrapporteringar till regeringen.

2.2.5 Regeringens satsningar inför 2013

Inför 2013 har regeringen och riksdagen betonat att Arbetsförmedlingen ska ge arbetslösa ungdomar förmedlingsstöd från första inskrivningsdagen.⁶⁸ Regeringen ger (liksom man gjorde under 2012) uttryck för att aktiviteten bland dem som deltar i Jobbgarantin för ungdomar ska öka. Återigen lyfts fram att kvaliteten i Jobbgarantin respektive Jobb- och utvecklingsgarantin ska stärkas och åiterrapporteringar angående hur Arbetsförmedlingens arbete med detta fortlöper efterfrågas.⁶⁹ Regeringen efterfrågar även åiterrapporteringar gällande hur Arbetsförmedlingens samverkan med bl.a. kommunerna fungerar när det gäller myndighetens uppdrag att bryta och förhindra långvarig arbetslöshet. Även 2013 har Arbetsförmedlingen i uppdrag att fortsätta att utveckla och förbättra sina arbetsgivarkontakter.⁷⁰

Regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att arbeta aktivt med ungdomar redan från första dagen i arbetslöshet. Ungdomarna ska framför allt få tidigt stöd genom matchnings- och vägledningsinsatser. Hur förmedlingen arbetar med detta uppdrag och resultatet av arbetet ska åiterrapporteras till regeringen vid två tillfällen.⁷¹ Regeringen skriver att programinsatser kan komma ifråga för en begränsad grupp ungdomar om det finns särskilda skäl. Ingen särskild gräns sätts dock för hur mycket anslagsmedel som

⁶⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-12-22.

⁶⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-12-22.

⁶⁸ Proposition 2012/13:1 utgiftsområde 14, bet 2012/13:AU2, riksdagsskrivelse 2012/13:121.

⁶⁹ Proposition 2012/13:1 utgiftsområde 14.

⁷⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, 2012-12-20.

⁷¹ I juni 2013 samt i samband med årsredovisningen.

kan användas för tidiga programinsatser för ungdomar. Däremot finns det en begränsning av vilka anslagsmedel som får tas i anspråk för tidiga programinsatser oavsett de arbetssökandes ålder.⁷² Vidare sänks åldersgränsen på försök för långtidsarbetslösa ungdomar när det gäller möjligheten att kunna ta del av flyttningsbidrag.⁷³ Kompensationsnivån till arbetsgivare som anställer ungdomar med nystartsjobb dubblas från och med den 1 februari 2013, givet att ungdomarna varit arbetslösa under ett år.⁷⁴ Stödet till ungdomar stärks framför allt genom att medlen till reguljära utbildningsinsatser utökas.⁷⁵

2.3 Vilka system finns för individen?

Alla ungdomar som söker arbete skriver inte in sig vid Arbetsförmedlingen. Ungdomar som inte är inskrivna kan ta del av en begränsad del av Arbetsförmedlingens tjänsteutbud såsom myndighetens offentliga register över lediga arbeten (Platsbanken) eller så kallade jobbmässor som förmedlingen anordnar. På Arbetsförmedlingens hemsida finns även information såsom vägledningstjänster eller information om jobb utomlands. Av SCB:s Arbetskraftsundersökningar (AKU) framgår att ungdomar som studerar samtidigt som de söker jobb och ungdomar med låg utbildning, högst grundskola, skriver in sig hos Arbetsförmedlingen i lägre utsträckning än övriga ungdomar. Av AKU framgår också att utrikes födda ungdomar skriver in sig i något högre utsträckning jämfört med svenskfödda ungdomar. Att ungdomar med låg utbildning inte skriver in sig i lika hög utsträckning som övriga ungdomar kan vara problematiskt. Tidigare studier har särskilt pekat på att ungdomar utan gymnasieutbildning och unga med utländsk bakgrund/ utrikes födda oftare kan ha problem med sin arbetsmarknadsetablering och därför kan behöva extra stöd.⁷⁶

Att vara inskriven vid Arbetsförmedlingen har även betydelse för ungdomars försörjning. Ungdomar som inte arbetar eller studerar kan få stöd i sin försörjning i form av arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd eller aktivitetsstöd/utvecklingsersättning. För att få arbetslöshetsersättning krävs

⁷² Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, 2012-12-20.

⁷³ Förordningen (2012:988) om ändring i förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag.

⁷⁴ Ungdomar kan få en anställning med nystartsjobb efter sex månaders arbetslöshet men då med den lägre kompensationsnivån (3a § förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb). Kompensationen till arbetsgivare som anställer personer över 25 år fördubblades 2009 (proposition 2008/09:97).

⁷⁵ Proposition 2012/13:1 utgiftsområde 14.

⁷⁶ SCB, Arbetskraftsundersökningarna (AKU) egen bearbetning samt Lindahl L (2010), "Den gymnasiala yrkesutbildningen och inträdet på arbetsmarknaden", bilaga 2, Långtidsutredningen 2011, *Vägen till arbete – arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintroduktion*, SOU 2010:80.

att individen är inskriven vid Arbetsförmedlingen och i övrigt lever upp till villkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Aktivitetsstöd/utvecklingsersättning utgår till dem som deltar i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program.⁷⁷ Kommunen kan ställa krav på inskrivning vid förmedlingen för att bevilja ekonomiskt bistånd av arbetsmarknadsskäl.⁷⁸

Ungdomar som inte arbetar eller studerar och inte är inskrivna vid Arbetsförmedlingen kan få stöd för sin försörjning av föräldrar eller från någon annan myndighet som till exempel Försäkringskassan. Enligt uppföljningar från Temagruppen Unga i arbetslivet⁷⁹, vilka bygger på uppgifter i olika register får de flesta ungdomar som varken arbetar eller studerar stöd från någon myndighet, kommunen, Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Det finns dock en grupp ungdomar där det helt saknas registeruppgifter om hur de försörjer sig. År 2010 fanns det cirka 37 000 ungdomar i åldern 16–25 år där uppgift om försörjning saknas, vilket motsvarar cirka 3 procent av befolkningen i denna åldersgrupp. Temagruppen resonerar kring dessa ungdomar och menar att det t.ex. kan handla om ungdomar som bor hemma och är försörjda av föräldrar eller som befinner sig utomlands.⁸⁰

2.4 Kommunala insatser för att stödja ungdomar

Innan december 2007 hölls de särskilda arbetsmarknadspolitiska ungdomsinsatserna i kommunernas regi. De kommunala ungdomsprogrammen ersattes i december 2007 av Jobbgarantin för ungdomar som anordnas av Arbetsförmedlingen.⁸¹ Idag finns det dock möjlighet för kommuner att anordna arbetsmarknadsinsatser för personer under 25 år. Kommunerna kan enligt socialtjänstlagen erbjuda arbetsmarknadsinsatser till unga som får försörjningsstöd av arbetsmarknadsskäl. Enligt socialtjänstlagen ska kommunen ta hänsyn till individens önskemål och förutsättningar, och verksamheten ska öka individens förutsättningar att komma in på den

⁷⁷ För att vara berättigad till arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd vid deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program måste man dessutom ha fyllt 20 år. För att få utvecklingsersättning krävs att man fyllt 18 år (6 och 9 §§ lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, 2 och 4 §§ förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd).

⁷⁸ För att ha rätt till ekonomiskt bistånd krävs bl.a. att individen har fyllt 18 år (1 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453)).

⁷⁹ Temagruppen Unga i arbetslivet är ett samarbetsprojekt mellan Arbetsförmedlingen, Ungdomsstyrelsen, Communicare, Försäkringskassan, Skolverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting. Se www.temaunga.se/node/53, hämtat 2012-11-12.

⁸⁰ Temagruppen Unga i arbetslivet, 2011 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar, Temagruppen Unga i arbetslivet, 2012 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar, 2012:4.

⁸¹ Proposition 2006/07:118, betänkande 2007/08:AU2, riksdagsskrivelse 2007/08:9.

reguljära arbetsmarknaden.⁸² Kommunerna kan också komma överens med Arbetsförmedlingen om att anordna aktiviteter för deltagare i de arbetsmarknadspolitiska programmen Jobbgarantin för ungdomar och Jobb- och utvecklingsgarantin. Detta förutsatt att Arbetsförmedlingen vid en upphandling inte kunnat finna någon annan leverantör.⁸³

Kommunerna ansvarar för att alla ungdomar som är bosatta i kommunen och är behöriga till gymnasiet erbjuds utbildning på ett nationellt gymnasieprogram.⁸⁴ Kommunerna har också en skyldighet enligt skollagen att hålla sig informerade om sysselsättningen hos ungdomar mellan 16 och 19 år som inte går i gymnasieskolan.⁸⁵ Syftet är att kunna erbjuda dem lämpliga åtgärder.

⁸² 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁸³ Förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program.

⁸⁴ 16 kap. 42 § skollagen (2010:800).

⁸⁵ 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

3 Försöker Arbetsförmedlingen nå arbetssökande ungdomar?

Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion prioritera dem som står långt från arbetsmarknaden.⁸⁶ Inskrivning vid myndigheten, och i regel under en viss tid, är en förutsättning för att kunna ta del av myndighetens huvudsakliga stödjande insatser såsom t.ex. Jobbgarantin för ungdomar. Alla ungdomar som uppger att de söker arbete skriver inte in sig vid Arbetsförmedlingen (se kapitel 2). För att leva upp till kraven i instruktionen kan Arbetsförmedlingen aktivt behöva arbeta för att nå arbetslösa ungdomar som inte är inskrivna.

När det gäller arbetslösa ungdomar som inte är inskrivna vid Arbetsförmedlingen har regeringen inte gett något direkt uppdrag till myndigheten att arbeta specifikt mot gruppen.⁸⁷

Representanter för Arbetsförmedlingen menar i intervjuer att förmedlingen ska finnas tillgänglig för alla arbetslösa ungdomar som är i behov av myndighetens insatser men som inte tagit steget att skriva in sig.⁸⁸ Arbetet med att försöka nå arbetslösa ungdomar ingår dock inte som en del av den operativa styrningen av arbetsförmedlingskontoren.⁸⁹ Arbetsförmedlingen har på central nivå utarbetat särskilt informationsmaterial för ungdomar, t.ex. en särskild jobbguide för unga. Inför högskolevalet anordnas chatt med ungdomar.⁹⁰ Det pågår inom Arbetsförmedlingen en översyn av vilka vägledningsinsatser som myndigheten kan rikta till ungdomar och hur sociala medier kan användas för att nå ungdomar som myndigheten inte annars når. Arbetsförmedlingen deltar också i en referensgrupp tillsammans med Skolverket och SCB angående hur uppföljningen av ungdomars övergång från skola till arbete ska utvecklas. Sedan juni 2012 bedrivs projektet Unga in på fem orter i Sverige, 187 ungdomar har deltagit t.o.m. december 2012. Projektet ska avslutas under våren 2014. Insatsen riktar sig till ungdomar 16–24 år som inte studerar, arbetar, eller har någon känd planering, och som heller inte är inskrivna på Arbetsförmedlingen. I projektet används andra arbetssätt än de för Arbetsförmedlingen traditionella,

⁸⁶ Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁸⁷ Intervju Arbetsmarknadsdepartementet 2012-12-05.

⁸⁸ Intervju, ungdomsstrateg, AF HK 2012-11-16.

⁸⁹ Intervju produktionsavdelningen, AF HK, 2012-11-18.

⁹⁰ www.arbetsformedlingen.se/download/18.1fbbb864136729570f5800037022/Jobbguide6_pdf5_120525.pdf.

och de som jobbar i projektet arbetar också med betydligt färre arbetssökande. En ambition med projektet från Arbetsförmedlingens sida är att de kunskaper som man tillägnat sig och de metoder som används ska spridas i myndigheten och komma till nytta i den ordinarie verksamheten.⁹¹

De lokala arbetsförmedlingskontoren kan försöka nå arbetslösa ungdomar som inte skrivit in sig på Arbetsförmedlingen och informera dem om vilka insatser de kan få om de skriver in sig. Arbetsförmedlingen har inte någon heltäckande kunskap om vilka lokala kontor som försöker nå arbetslösa ungdomar som inte är inskrivna. Det bedrivs dock ett arbete för att utveckla sätt som gör Arbetsförmedlingen mer tillgänglig. Genom en särskild satsning kallad Ung i fokus har Arbetsförmedlingen under hösten 2012 via sitt intranät jobbat för att sprida erfarenheter och goda exempel mellan arbetsförmedlingskontor.⁹²

Tabell 15. Försöker ni på ditt AF-kontor nå ungdomar som inte är inskrivna vid Arbetsförmedlingen men som ändå kan ha behov av stöd från Arbetsförmedlingen för att få ett arbete?

Svarsalternativ	Andel
I hög grad	6 %
I viss grad	19 %
I låg grad	44 %
Vet inte	30 %
Antal svarande totalt: 902	

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare som arbetar med ungdomar.

Enligt Riksrevisionens enkät svarar endast en fjärdedel av arbetsförmedlarna att det kontor där de arbetar i hög eller i viss grad försöker nå ungdomar som inte är inskrivna vid Arbetsförmedlingen men som kan ha behov av stöd från myndigheten för att få ett arbete.

⁹¹ Intervju, AF HK 2012-02-29, intervju programenheten, AF HK, 2012-10-10, Arbetsförmedlingens intranät, "Unga in – ett samverkansprojekt för ungas etablering på arbetsmarknaden", publicerat 2012-09-17, utskrivet 2013-01-08.

⁹² Intervju, ungdomsstrateg, AF HK 2012-11-16.

Tabell 16. Givet att kontoret i hög eller i viss grad försöker nå ungdomar som inte är inskrivna: På vilka sätt försöker ni på arbetsförmedlingskontoret nå ungdomar (16–24 år) som inte är inskrivna?

	I hög grad	I viss grad	I liten grad/ inte alls	Vet inte
Via kontakter med grund- eller gymnasieskolor i kommunen	29 %	46 %	15 %	10 %
Via kontakter med andra myndigheter t.ex. Försäkringskassan, Kriminalvården eller polisen	14 %	40 %	28 %	19 %
Via kontakter med kommunen	27 %	52 %	10 %	10 %
Via andra aktörer som arbetar med ungdomar t.ex. ideella föreningar	7 %	24 %	37 %	31 %
Genom att arbetsförmedlare aktivt söker upp ungdomar i olika sammanhang där ungdomar möts	10 %	24 %	43 %	23 %

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare som arbetar med ungdomar.

Kontakter med kommuner och med grund- eller gymnasieskolor i kommunen utgör de vanligaste vägarna att nå ungdomar som inte är inskrivna, se tabell 16. En knapp tredjedel av arbetsförmedlarna svarar att deras kontor i hög grad försöker nå ungdomar på dessa två sätt. Att representanter för kontoren informerar avgångsklasser på gymnasiet har också framkommit vid intervjuer med lokala arbetsförmedlingar.⁹³ Att försöka nå arbetslösa ungdomar via andra aktörer som arbetar med ungdomar eller genom att arbetsförmedlare söker upp ungdomar i sammanhang där ungdomar möts är metoder som endast används i mindre omfattning.⁹⁴

Riksrevisionens enkät till kommunerna visar att de flesta av Sveriges kommuner, 92 procent, genomför arbetsmarknadsinsatser som i någon utsträckning riktar sig till 16–24-åringar som söker arbete. Tre fjärdedelar av kommunerna riktar arbetsmarknadsinsatser till ungdomar som får försörjningsstöd av arbetsmarknadsskäl. Nästan alla kommunerna (98 procent) uppger att de alltid eller oftast ställer krav på att de ungdomar som erbjuds kommunala arbetsmarknadsinsatser och får ekonomiskt bistånd av arbetsmarknadsskäl ska vara inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Alltså kan kommunernas insatser utgöra en väg in till Arbetsförmedlingen för denna grupp arbetslösa ungdomar.

⁹³ Intervjuer AF 1–6.

⁹⁴ Intervju AF 7.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingens arbete för att nå ungdomar som inte är inskrivna inte är klart formulerat. Den strategiska styrningen och samordningen av det lokala arbetet med att nå ungdomar som kan vara i behov av myndighetens stöd för att få arbete bör stärkas, framför allt när det gäller att nå de ungdomar som har störst behov av insatserna.

- En fjärdedel av de arbetsförmedlare som svarat på Riksrevisionens enkät uppger att det kontor där de arbetar i hög eller i viss grad försöker nå ungdomar som inte är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. De kontor som försöker nå icke inskrivna ungdomar använder sig främst av kontakter med grund- eller gymnasieskolor i kommunen samt av kontakter med kommunen.
- Arbetsförmedlingen följer i sin produktionsstyrning inte upp det lokala arbetet med att försöka nå arbetslösa ungdomar som inte är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Myndigheten har ingen heltäckande bild av i vilken utsträckning de lokala arbetsförmedlingskontoren bedriver sådan verksamhet och hur de i sådant fall arbetar.

4 Arbetsförmedlingens matchningsstöd till jobbsökande ungdomar

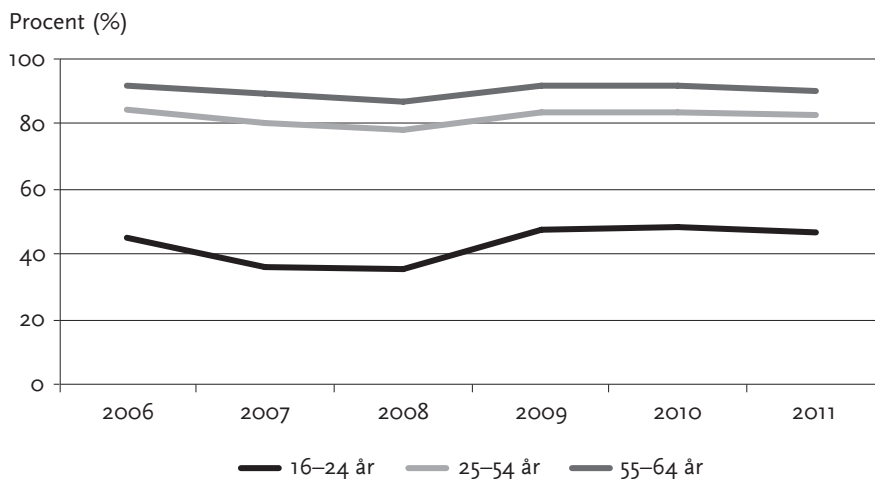
En av Arbetsförmedlingens huvuduppgifter är att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft.⁹⁵ Ungdomar är nya på arbetsmarknaden och har vanligen inte så många arbetsrelaterade meriter och kontakter att utgå från i sitt jobbsökande. Därför kan ungdomar i större utsträckning ha behov av Arbetsförmedlingens nätverk av arbetsgivare i sitt jobbsökande. I kapitlet undersöks varför ungdomar väljer att ta hjälp av Arbetsförmedlingen och om förmedlingens matchningsinriktade arbete stödjer ungdomar i deras inträde på arbetsmarknaden.

4.1 Ungdomars förväntningar på Arbetsförmedlingen

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen undersökt varför ungdomar väljer att ta hjälp av Arbetsförmedlingen i sitt jobbsökande, men också varför ungdomar väljer bort förmedlingen. Direkta uppgifter om i vilken utsträckning olika grupper av arbetssökande skriver in sig vid Arbetsförmedlingen är svåra att få fram. I SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) ställs dock frågor till de arbetssökande om deras kontakter med Arbetsförmedlingen.

⁹⁵ Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Figur 2. Andel arbetslösa i olika åldersgrupper som varit i kontakt med och/eller är inskrivna vid Arbetsförmedlingen, i procent

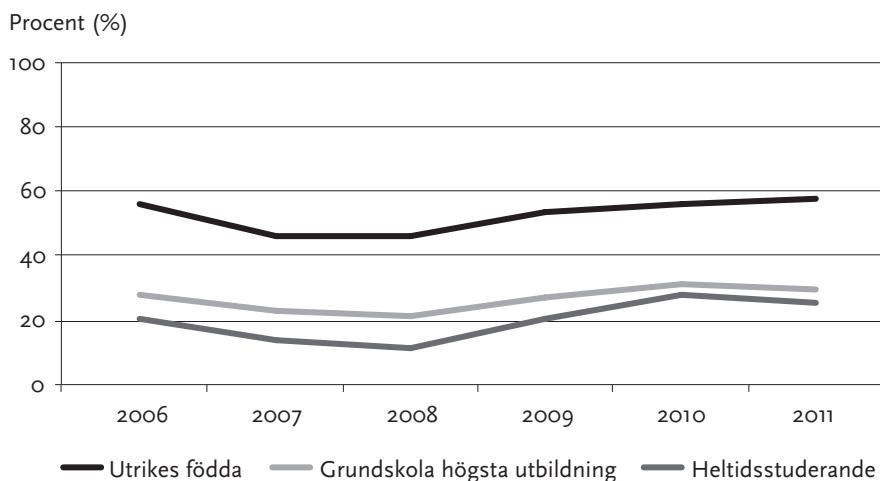


Källa: SCB/AKU.

Anm. AKU omfattar ungdomar från 15 år men för att vara inskriven på Arbetsförmedlingen måste individen vara 16 år. Ungdomsgruppen definieras därför som 16-24 år i figuren.

Av uppgifterna i AKU framgår att ungdomar som söker arbete har kontakt med Arbetsförmedlingen i betydligt lägre utsträckning jämfört med äldre arbetssökande, se figur 2. Samtidigt bör det påpekas att det finns en relativt stor variation inom ungdomsgruppen när det gäller i vilken utsträckning man har kontakt med eller är inskriven vid Arbetsförmedlingen.

Figur 3. Andel av arbetslösa, 16-24 år, som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen i olika grupper, procent



Källa: SCB/AKU

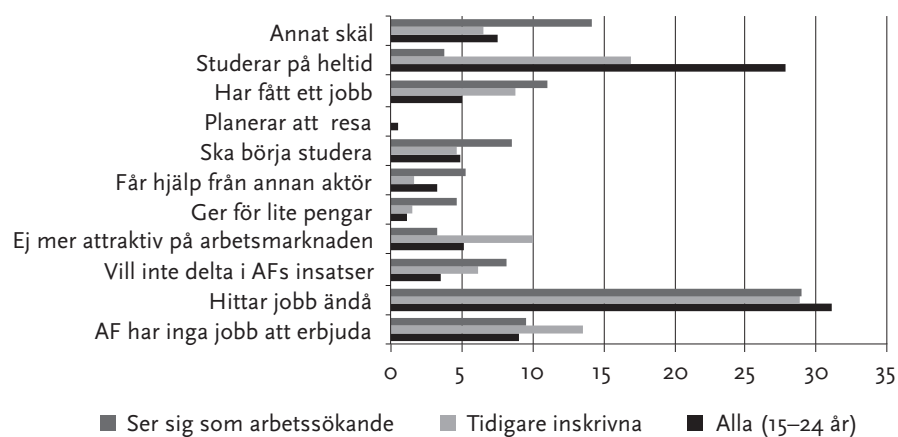
Anm. AKU omfattar ungdomar från 15 år men för att vara inskriven på Arbetsförmedlingen måste individen vara 16 år. Ungdomsgruppen definieras därför som 16-24 år i figuren.

Av figur 3 framgår att ungdomar som studerar samtidigt som de söker arbete skriver in sig i betydligt mindre omfattning jämfört med övriga arbetssökande ungdomar. Detsamma gäller ungdomar med grundskola som högsta utbildning. Att studerande ungdomar inte tar hjälp av Arbetsförmedlingen i sitt jobbsökande är inte särskilt förvånande. Dessa ungdomar ser sig inte alltid som arbetssökande och söker kanske i första hand ett tillfälligt arbete som går att kombinera med studierna.⁹⁶ Däremot kan det vara problematiskt att ungdomar med grundskola som högsta utbildning har mindre kontakt med Arbetsförmedlingen än genomsnittet för ungdomsgruppen. Ungdomar med låg eller bristfällig utbildning har generellt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden och kan därför behöva mer hjälp och stöd i sitt jobbsökande. En annan grupp av ungdomar, som enligt olika studier oftare kan ha problem med sin arbetsmarknadsetablering och därför kan behöva extra stöd är ungdomar med utländsk bakgrund. Enligt uppgifterna i AKU ser dock utrikesfödda ungdomar ut att skriva in sig vid Arbetsförmedlingen i högre utsträckning jämfört med övriga arbetslösa ungdomar.⁹⁷

4.1.1 Ungdomar vill i första hand ha hjälp med att hitta ett arbete

För att undersöka varför ungdomar väljer att inte skriva in sig vid Arbetsförmedlingen har Riksrevisionen bett SCB lägga till en sådan fråga i den arbetskraftsundersökning som genomfördes under november och december 2012.

Figur 4. Varför har arbetssökande ungdomar valt att inte ta hjälp av Arbetsförmedlingen? Procent som angett följande som huvudsakligt skäl.



Källa: Riksrevisionens tilläggsfråga i SCB:s arbetskraftsundersökningar.

Anm. AKU omfattar ungdomar från 15 år men för att vara inskriven på Arbetsförmedlingen måste individen vara 16 år.

⁹⁶ I AKU definieras även heltidsstuderande som deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program som studerande.

⁹⁷ SCB, databaser, Arbetskraftsundersökningarna.

Den vanligaste orsaken till varför arbetslösa ungdomar väljer bort Arbetsförmedlingen är att de anser att de klarar att hitta ett arbete själva eller för att de studerar. Detta gäller alla ungdomar även dem med grundskola som högsta utbildningsnivå. Ungdomarnas svar på Riksrevisionens tilläggsfråga till AKU visar tydligt att skälen till att ungdomar väljer bort Arbetsförmedlingen påverkas av om ungdomarna studerar eller inte. Ungdomar som i första hand ser sig som arbetslösa, snarare än studerande, väljer bort förmedlingen av delvis andra skäl än ungdomar generellt. Exempelvis är det en relativt större andel bland dem som i första hand ser sig som arbetslösa⁹⁸ som anger att "Arbetsförmedlingen inte har några jobb att erbjuda" som huvudsakligt skäl för att inte skriva in sig. Som framgår av figur 4 är detta även ett relativt vanligt skäl bland de ungdomar som har erfarenhet av förmedlingen sedan tidigare. En relativt stor andel i den senare gruppen anger även att Arbetsförmedlingens insatser inte gör dem mer attraktiva på arbetsmarknaden som skäl för att inte skriva in sig.

Riksrevisionen har även frågat ungdomar som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen varför de valt att ta hjälp av förmedlingen.⁹⁹ Det viktigaste skälet att skriva in sig vid Arbetsförmedlingen, som angetts av 60 procent av de tillfrågade ungdomarna, är att de tror/anser att Arbetsförmedlingen kan hjälpa dem hitta ett arbete. Bland utrikesfödda, vilka som grupp betraktat skriver in sig i högre utsträckning jämfört med svenskfödda ungdomar, uppger nästan 80 procent att de skrivit in sig för att få hjälp med att hitta ett jobb.

Tabell 2. Varför valde du att skriva in dig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen? Andelar utifrån det alternativ som nämndes först.

	Alla	Varav utrikesfödda
För att få hjälp hitta ett jobb	63 %	77 %
För att få pengar/ersättning	18 %	6 %
För att få praktik/ utbildning via AF	2 %	3 %
Uppmaning/ krav från myndighet/kommun	4 %	3 %
Annat skäl	13 %	11 %
Totalt antal svar: 1 556		

Källa: Riksrevisionens enkät till ungdomar inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

⁹⁸ I AKU frågar SCB om de som definieras som arbetslösa i första hand ser sig som arbetslösa eller studerande.

⁹⁹ Frågan ingick i den telefonenkät som Riksrevisionen riktat till ungdomar inskrivna vid Arbetsförmedlingen under augusti/september 2012.

Jämfört med övriga inskrivna ungdomar är det en relativt låg andel bland de utrikesfödda ungdomarna som uppger ”att få pengar” som skäl för inskrivning. Det går inte säga vad denna skillnad beror på. En ytterligare iakttagelse är att en relativt liten andel av ungdomarna, oavsett bakgrund, uppger att de skrivit in sig vid Arbetsförmedlingen för att ”få insatser i form av praktik eller utbildning”. Sammantaget kan de förväntningar som ungdomar har på Arbetsförmedlingen beskrivas så att ungdomarnas förväntningar svarar mot en av Arbetsförmedlingens huvuduppgifter, nämligen att sammanföra unga som söker arbete med arbetsgivare som söker arbetskraft.

4.2 Få aktiva insatser som syftar till matchning mot arbetsgivare

Regeringen har vid ett flertal tillfällen, t.ex. vid införandet av Jobbgarantin för ungdomar, uttalat att ungdomar i första hand bör få del av förmedlingsinsatser och olika jobbsökaraktiviteter som ställer krav på ungdomarnas jobbsökande. Detta för att undvika att insatserna medför inlåsningseffekter, det vill säga att insatserna leder till att ungdomar slutar söka arbete och att deras tid i arbetslöshet därför förlängs.¹⁰⁰

Riksrevisionens intervjuer med arbetsförmedlare visar att mindre resurser läggs på ungdomar innan de börjar delta i Jobbgarantin för ungdomar. Arbetsförmedlingarna erbjuder kortare insatser som t.ex. erbjudanden att delta i seminarium om jobbsökande och CV-skrivande samt informationsträffar om vilken hjälp och stöd man kan få som inskriven vid Arbetsförmedlingen. Ungdomarna ska främst ägna sig åt eget arbetssökande.¹⁰¹

¹⁰⁰ Proposition 2006/07:118, proposition 2009/10:1 utgiftsområde 14, proposition 2010/11:1 utgiftsområde 14, proposition 2011/12:1 utgiftsområde 14, intervju Arbetsmarknadsdepartementet 2012-12-05.

¹⁰¹ AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, AF 5, AF 6.

Tabell 3. Vilka aktiviteter hos Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör har ungdomarna tagit del av under den tid de varit inskrivna?

	Aldrig	En gång	Två eller flera gånger
Inskrivna som (ännu) inte deltar i garantiprogram			
Jobsökaktivitet eller coachning	20 %	34 %	46 %
Tips på jobb eller praktik	50 %	28 %	22 %
Praktik eller utbildning	75 %	20 %	5 %
Annat	86 %	11 %	3 %
Deltagare i garantiprogram			
Jobsökaktivitet eller coachning	5 %	22 %	73 %
Tips på jobb eller praktik	29 %	31 %	40 %
Praktik eller utbildning	37 %	47 %	16 %
Annat	75 %	15 %	9 %
Antal svar: 1 608			

Källa: Riksrevisionens enkät till ungdomar inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

Både registerdata från Arbetsförmedlingen och Riksrevisionens enkät till ungdomar visar att de vanligaste insatserna som ungdomar får del av är förmedlingsinsatser i form av jobsökaktiviteter eller coachning. Även om detta är i linje med regeringens uttalanden om vilka insatser ungdomar bör få del av, kan ungdomar även ha behov av stöd som är mer individuellt inriktat på matchning mot potentiella arbetsgivare. Jobsökaktiviteter och coachning syftar visserligen till att motivera och stötta arbetssökande i deras jobsökande, men för ungdomar som har begränsade kontakter och erfarenheter av arbetsmarknaden kan tips på jobb eller praktik vara minst lika viktiga för att de ska lyckas hitta ett arbete. Av tabell 3 framgår att knappt en tredjedel av de ungdomar som deltar i något av garantiprogrammen aldrig under sin inskrivningstid fått tips på jobb att söka eller tips på praktikplats, enligt Riksrevisionens enkät. Bland ungdomar som ännu inte deltar i något garantiprogram uppger hälften att de aldrig fått tips på jobb eller praktik att söka.

4.2.1 *Relativt många ungdomar söker inte jobb alls...*

Som framgått ovan är de insatser som ungdomar tar del av hos Arbetsförmedlingen i huvudsak inriktade på att stödja och motivera ungdomarna i deras jobsökande. Till en del kan detta vara en följd av regeringens styrning mot insatser som inte riskerar att ge inlåsningseffekter. Men ett aktivt jobsökande är också en förutsättning för att hitta ett arbete.

Tabell 4. Ungefär hur många arbeten har du sökt de senaste 30 dagarna?

	0	1-10	11-20	21-30	> 30
Samtliga	26 %	46 %	14 %	8 %	6 %
Deltar ej i garantiprogram	29 %	45 %	13 %	8 %	6 %
Deltar i garantiprogram	19 %	47 %	18 %	8 %	8 %
Antal svar: 1 504					

Källa: Riksrevisionens enkät till ungdomar inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

En fjärdedel av de ungdomar som besvarat Riksrevisionens enkät uppger att de inte sökt några jobb alls de senaste 30 dagarna. Bland de ungdomar som deltar i något av garantiprogrammen (Jobbgarantin för ungdomar och jobb- och utvecklingsgarantin) är denna andel något lägre och uppgår till ungefär en femtedel. Dessa resultat ligger i linje med dem som Arbetsförmedlingen presenterar i återrapporteringar angående Jobbgarantin för ungdomar.¹⁰² Av enkätsvaren framgår inte skälet till att ungdomar inte sökt jobb. Andelen som inte sökte något jobb alls minskar dock till cirka 15 procent för deltagare inom garantiprogrammen om man tar bort de ungdomar som uppger att de jobbar deltid.

4.2.2 ... och en relativt stor andel deltar inte i organiserade aktiviteter

Samtidigt som relativt många av de ungdomar som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen inte söker arbete är det även en relativt stor andel som inte deltar i några organiserade aktiviteter hos Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör överhuvudtaget.

Tabell 5. Hur många timmar uppskattar du att du använt för att delta i olika former av organiserade aktiviteter (ej inkluderat eget jobbsökande) hos Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör de senaste sju dagarna?

	0 timmar	1-5 timmar	6-10 timmar	11-20 timmar	>20 timmar
Inskrivna som (ännu) inte deltar i garantiprogram	83 %	13 %	1 %	2 %	1 %
Deltagare i garantiprogram	46 %	30 %	5 %	7 %	12 %
Samtliga	71 %	17 %	3 %	3 %	5 %

Källa: Riksrevisionens enkät till ungdomar inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

¹⁰² Arbetsförmedlingens återrapportering 2012, Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet. År 2012, 2013-02-22.

Av tabell 5 framgår att mer än 80 procent av de ungdomar som besvarat Riksrevisionens enkät, och som inte deltar i något garantiprogram, uppgett att de inte haft några organiserade aktiviteter alls under den vecka som föregick enkäten. Bland deltagarna i garantiprogrammen var det närmare hälften (46 procent) som uppgav att de inte haft någon organiserad aktivitet alls under mätveckan. I vilken utsträckning detta är ett problem är svårt att säga. Resultatet är i linje med andra uppföljningar av garantiprogrammen och visar att intentionerna med programmen inte nås.¹⁰³ En uttalad målsättning med garantiprogrammen är nämligen att aktiviteter och jobsökande inom programmen tillsammans ska täcka den enskildes arbetsutbud. Regeringen har också vid flera tillfällen ställt krav på att aktivitetsnivån och kvaliteten i programmen måste förbättras, men det har hittills visat sig svårt att åstadkomma i praktiken.¹⁰⁴ Att aktivitetsnivån är låg, både inom och utanför garantiprogrammen, borde minska risken för att ungdomarna låses in i aktiviteter som påverkar deras jobsökande negativt. Mot denna bakgrund är det en anmärkningsvärt stor andel av ungdomarna i Riksrevisionens enkät som uppger att de inte sökt några jobb alls när de tillfrågas hur många arbeten de sökt de senaste 30 dagarna (se avsnitt 4.2.1).

4.3 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter

Av tidigare avsnitt framgår att ungdomar i första hand vänder sig till Arbetsförmedlingen för att få hjälp med att hitta ett jobb. Samtidigt är det relativt många ungdomar som uppger att de aldrig fått tips på jobb eller praktikplatser att söka. En förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska kunna erbjuda jobbchanser till dem som saknar egna kontaktytor med arbetsmarknaden är nära kontakter med arbetsgivare. En viktig del i Arbetsförmedlingens matchningsarbete är därför ett bra samarbete med arbetsgivare. Inom Arbetsförmedlingen sker detta arbete både på riksnivå och lokalt.

¹⁰³ Se t.ex. IFAU (2010), Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?, rapport 2010:22.

¹⁰⁴ Proposition 2011/12:1 utgiftsområde 14, regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Arbetsförmedlingen, 2009-12-21, Intervju Arbetsmarknadsdepartementet 2012-12-05, Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsförmedlingen, 2010-11-24 Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-12-22.

4.3.1 *Arbetet med arbetsgivarkontakter*

Sedan några år tillbaka har Arbetsförmedlingen ökat fokus på arbetsgivarkontakter.¹⁰⁵ Antalet mått i Arbetsförmedlingens interna styrkort som rör arbetsgivare har t.ex. ökat under perioden 2008–2011.¹⁰⁶ I de senaste två regleringsbrev har regeringen gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att fortsätta utveckla sina arbetsgivarrelationer för att stödja arbetssökande med en svag förankring på arbetsmarknaden.¹⁰⁷

Överenskommelser med arbetsgivare på nationell nivå

Under 2012 inrättades en särskild enhet på Arbetsförmedlingens huvudkontor som bl.a. har i uppdrag att skapa goda relationer till arbetsgivare som har verksamhet över hela eller stora delar av landet, s.k. nationella kunder. Enheten sluter överenskommelser med företag som syftar till att gynna arbetssökande som tillhör prioriterade grupper inom Arbetsförmedlingen – däribland ungdomar som varit arbetslösa tre månader eller längre och personer som är utrikes födda.¹⁰⁸ Några av de cirka tjugo centrala överenskommelser som gjorts hösten 2012 rörde specifikt ungdomar.¹⁰⁹ Enhetens arbete är ett komplement till de arbetsgivarkontakter som de lokala arbetsförmedlingskontoren har. De nationella kunderna kommunicerar med särskilda kontaktpersoner på de lokala arbetsförmedlingskontoren. Den konkreta matchningen mellan arbetssökande och arbetsgivare sköts av de lokala arbetsförmedlingarna.¹¹⁰

Det lokala genomslaget hittills

Av Riksrevisionens intervjuer framgår att genomslaget av de nationella överenskommelserna på lokal nivå varit blandat. Det finns kontor som använt sig av överenskommelserna med gott resultat medan andra är osäkra på hur de på lokal nivå ska samarbeta med de arbetsgivare som tecknat en överenskommelse och dra nytta av överenskommelserna i praktiken.¹¹¹

¹⁰⁵ Se Riksrevisionen 2010:6, Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter.

¹⁰⁶ Arbetsförmedlingens verksamhetsplaner 2008–2011.

¹⁰⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-12-22 samt regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, 2012-12-20.

¹⁰⁸ Andra prioriterade grupper som enheten arbetar för är nyanlända invandrare, utrikes födda utan tidigare erfarenhet av svensk arbetsmarknad samt funktionsnedsatta med nedsatt arbetsförmåga.

¹⁰⁹ Arbetsförmedlingen har slutit överenskommelse som särskilt rör ungdomar med Swedbank, Försvarsmakten (långtidsarbetslösa med oavslutat gymnasium), Svensk travsport (nyanlända) och Teknikföretagen/IF Metall (Intervju, Nationella kunder, AF HK, 2012-11-01).

¹¹⁰ Nationella kunder för nationella uppdrag, AF:s intranät, uppdaterat 2012-10-08, utskrivet 2012-10-31, intervju, nationella kunder, AF HK, 2012-11-01.

¹¹¹ Intervjuer AF 1, AF 4, AF 5, AF 6.

4.3.2 Ungdomsförmedlares arbetsgivarkontakter

En förutsättning för att arbetet med arbetsgivarkontakter ska lyckas är att tillräcklig tid läggs på kontakter med arbetsgivare bland arbetsförmedlarna. De arbetsförmedlare som arbetar med ungdomar lägger ungefär 15 procent av sin arbetstid på arbetsgivarkontakter i genomsnitt.¹¹²

Tabell 6. Andel arbetsförmedlare som lägger en viss del av sin arbetstid på arbetsgivarkontakter under en normal arbetsvecka

	RiR 2013	RiR 2009
10 timmar eller mindre	91 %	90 %
Mellan 11 och 20 timmar	6 %	9 %
21 timmar eller mer	2 %	1 %

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare, Riksrevisionen 2009:22 (baserat på sammanlagt 578 respondenter ur ett urval om 1 000 handledare inom Jobb- och utvecklingsgarantin).

En stor majoritet av ungdomsförmedlarna, 90 procent, lägger 10 timmar eller mindre på arbetsgivarkontakter under en normal arbetsvecka. En jämförelse med tidigare granskningar riktade till arbetsförmedlare med likartade arbetsuppgifter visar att detta inte förändrats över åren.¹¹³ Detta trots att Arbetsförmedlingen på central nivå arbetat aktivt genom bl.a. mål i styrkort och att regeringen i regleringsbrev betonat vikten av goda relationer med arbetsgivare.

Tabell 7. Anser du att den tid du lägger ned på arbetsgivarkontakter är tillräcklig?

	RiR 2013	RiR 2009
Ja, till stor del	3,5 % (30)	6 % (35)
Ja, till viss del	17 % (154)	22 % (127)
Nej, endast till mindre del	30,5 % (279)	18 % (102)
Nej, inte alls	45,5 % (414)	54 % (313)

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare, Riksrevisionen 2009:22.

Om arbetsförmedlarna har otillräckligt med tid för arbetsgivarkontakter blir det svårare att matcha arbetssökande med arbetsgivare som söker arbetskraft. Vilket antal timmar som en arbetsförmedlare optimalt bör lägga på

¹¹² Beräkningen är baserad på 760 observationer eftersom så många arbetsförmedlare både angett sin normala arbetstid under en normal arbetsvecka och vilken tid de lägger arbetsgivarkontakter under en normal arbetsvecka. Dessa resultat ligger i linje med Arbetsförmedlingens uppgifter i årsredovisningen för 2012.

¹¹³ Handläggare inom programmet Jobb- och utvecklingsgarantin.

arbetsgivarkontakter är emellertid inte givet. Men en indikation på huruvida den mängd tid som läggs är väl avvägd kan fås genom arbetsförmedlarnas bedömning. Både intervjuer och enkätsvar visar att arbetsförmedlarna anser att det är svårt att avsätta tillräcklig tid till arbetsgivarkontakter för de ungdomar man arbetar med.¹¹⁴ Tre fjärdedelar av de arbetsförmedlare som svarat på enkäten menar att den tid de lägger ned på arbetsgivarkontakter *inte är tillräcklig*. När Riksrevisionen 2009 granskade arbetet med Jobb- och utvecklingsgarantin framkom ett liknande resultat.¹¹⁵

Anledningen till att man inte kan lägga tillräcklig tid på kontakter med arbetsgivare är enligt 90 procent av arbetsförmedlarna att *de andra arbetsuppgifterna tar för mycket tid*.¹¹⁶ Detta problem har även framkommit vid Riksrevisionens tidigare granskningar av Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter. Eftersom de arbetsökande aktivt söker upp Arbetsförmedlingen prioriteras i praktiken arbetet med dem framför ett utåtriktat arbete med arbetsgivare samtidigt som man på lokal nivå ser vikten av goda arbetsgivarkontakter¹¹⁷.

4.4 Sammanfattande iakttagelser

Det stöd som Arbetsförmedlingen ger ungdomar är begränsat under de första 90 dagarna. Det stöd som ges vid deltagande i Jobbgarantin för ungdomar är framför allt inriktat på att öka den unges förmåga att själv finna ett arbete. Matchningsstöd som är inriktat på direkta kontakter med arbetsgivare eller praktikplatser ges enligt Riksrevisionens undersökning mer sällan. Eftersom ungdomar generellt ofta saknar egna nätverk på arbetsmarknaden är det en viktig uppgift för Arbetsförmedlingen att genom ett effektivt matchningsstöd skapa möjligheter för ungdomar att få kontakter med arbetsgivare.

- I första hand vänder sig ungdomar till Arbetsförmedlingen för att få hjälp med att hitta ett arbete. De ungdomar som inte tar hjälp av Arbetsförmedlingen i sitt jobsökande anser i huvudsak att de kan hitta jobb själva. De insatser ungdomar oftast får del av hos Arbetsförmedlingen är vanligen mer inriktade på att motivera dem till att söka jobb eller återgå till reguljära studier snarare än att ge tips på lämpliga jobb eller praktikplatser att söka.

¹¹⁴ Intervjuer AF 1–6.

¹¹⁵ Riksrevisionen 2009:22, Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?

¹¹⁶ I arbetsuppgifter har vi uttryckligen bett förmedlarna att inkludera administration.

¹¹⁷ Riksrevisionen 2010:6, intervjuer AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, AF 5.

- Trots att ungdomar i stor utsträckning får del av insatser som bland annat ska motivera dem i deras jobbsökande uppger en fjärdedel av ungdomarna att de inte sökt några jobb alls månaden före Riksrevisionens undersökning. Den låga sökaktiviteten verkar inte bero på att ungdomarna varit inlåsta i aktiviteter som påverkat deras möjligheter till jobbsökande. Ungefär 70 procent av ungdomarna uppger att de inte deltagit i några organiserade aktiviteter alls veckan före Riksrevisionens undersökning.
- Arbetet med arbetsgivarkontakter mäts och följs löpande upp av Arbetsförmedlingens huvudkontor. Sedan juni 2012 finns det en särskild enhet med uppgift att sluta överenskommelser med arbetsgivare som har behov av att rekrytera på flera orter i landet. De nationella överenskommelser som enheten gör riktar sig bland annat till långtidsarbetslösa ungdomar. Överenskommelserna har hittills fått blandat genomslag på lokal nivå.
- Arbetsförmedlare som arbetar med ungdomar lägger i genomsnitt 15 procent av sin arbetstid på arbetsgivarkontakter. Trots ett ökat fokus på arbetsgivarkontakter från regeringens och Arbetsförmedlingens sida har andelen tid som avsätts för arbetsgivarkontakter inte ökat sedan 2009. Tre fjärdedelar av ungdomsarbetsförmedlarna bedömer också att den tid de lägger på arbetsgivarkontakter inte är tillräcklig. Regeringens styrning mot ökade arbetsgivarkontakter tycks därmed ännu inte fått genomslag på lokal nivå.

5 Individanpassning i Arbetsförmedlingens insatser för ungdomar

I detta kapitel behandlas frågan ifall Arbetsförmedlingens insatser för arbetslösa ungdomar är anpassade till ungdomarnas individuella behov. Alla ungdomar har inte samma behov av stöd från Arbetsförmedlingen. Om insatserna för att stödja ungdomars arbetsmarknadsetablering ska vara ändamålsenliga bör de därför anpassas till ungdomarnas individuella behov. Arbetsförmedlingen ska enligt sin instruktion utforma verksamheten så att den är anpassad bl.a. till den enskildes förutsättningar.¹¹⁸ Arbetet ska inledas med att en individuell handlingsplan tas fram som ska vara upprättad inom en månad. Generellt gäller att arbetsmarknadspolitiska program syftar till att stärka den enskildes möjlighet att få eller behålla ett arbete. De ska användas om det framstår som lämpligt för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Regeringen har flera gånger betonat vikten av att Arbetsförmedlingen erbjuder deltagarna aktiviteter med utgångspunkt i den enskilda individens behov. Ungdomars arbetslöshetstid ska inte riskera att förlängas av en aktiv insats från Arbetsförmedlingen.¹¹⁹

I granskningen har Riksrevisionen på olika sätt studerat om Arbetsförmedlingens insatser i praktiken anpassas till ungdomars individuella behov. Som ett första steg har Riksrevisionen granskat hur insatserna varierar bland ungdomar. Därefter har ungdomar inskrivna vid Arbetsförmedlingen och arbetsförmedlare fått göra en övergripande bedömning av i vilken grad de tagit del av respektive kunnat erbjuda insatser som är anpassade till individuella behov. Här behandlas även kommuners arbetsmarknadsinsatser för ungdomar.

För att det ska vara möjligt för arbetsförmedlarna att i praktiken anpassa insatserna till en individs behov måste det finnas handlingsutrymme att göra en individuell bedömning och att därefter sätta in den slags insats som individen bedöms behöva. Faktorer som begränsar möjligheterna att individanpassa kan vara bristande tid att bedöma individers behov eller begränsat utrymme i regelverket eller i budgeten att sätta in en lämplig insats. Förutom tillräcklig tid och handlingsutrymme behövs också kunskap om vilka

¹¹⁸ 2 § och 3 §§ femte punkten Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹¹⁹ Proposition 2009/10:1 utgiftsområde 14, proposition 2010/11:1 utgiftsområde 14, proposition 2011/12:1 utgiftsområde 14, intervju Arbetsmarknadsdepartementet 2012-12-05.

insatser som kan vara lämpliga för olika individer. Den interna styrningen inom Arbetsförmedlingen kan också påverka handlingsutrymmet eftersom styrningen kan premiera åtgärder som inte gynnar anpassningen till individers behov.

5.1 Individanpassning i praktiken

5.1.1 Variation i aktiva insatser till ungdomar?¹²⁰

När ungdomar tar del av insatser från Arbetsförmedlingen brukar dessa insatser framför allt vara i form av jobbsökaraktiviteter och coachning. Detta visar såväl Arbetsförmedlingens registerdata som Riksrevisionens enkät till inskrivna ungdomar som Arbetsförmedlingens egna uppföljningar (se även avsnitt 4.2).¹²¹ Detta gäller generellt för ungdomar oberoende av om de deltar i något av de två garantiprogrammen Jobbgarantin för ungdomar och Jobb- och utvecklingsgarantin eller ännu inte kvalificerat sig till dem. Ungdomar, som när de skrivit in sig vid förmedlingen bedömts riskera långtidsarbetslöshet får även de framför allt del av förmedlingsinsatser såsom coachning och tätare kontakter med arbetsförmedlare. Det som enligt Riksrevisionens enkät framför allt skiljer ut ungdomar som deltar i garantiprogrammen är att de oftare har fått del av jobbsökaraktiviteter och coachning flera gånger. De skillnader som kan ses mellan grupper av ungdomar med olika bakgrundskaraktäristika (såsom utbildningsnivå, född i Sverige eller inte) är små. Utrikes födda ungdomar och ungdomar med låg utbildning verkar dock ha tagit del av de vanligast förekommande aktiviteterna flera gånger.

En beskrivning av vilka aktiviteter ungdomar i allmänhet tagit del av kan inte ge ett bestämt svar på frågan om i vilken utsträckning dessa insatser matchar ungdomarnas individuella behov. Att ungdomar i hög utsträckning får jobbsökaraktiviteter och coachning kan vara ett utslag av att arbetsförmedlarna bedömt att detta är de insatser som de bäst behöver. Men detta kan också vara ett utslag av regelverkets utformning eller Arbetsförmedlingens prioriteringar och tillgängliga resurser snarare än resultatet av en individuell bedömning. För att få en bild av i vilken mån de erbjudna insatserna till ungdomar faktiskt styrts av individens behov har Riksrevisionen inhämtat ungdomars och arbetsförmedlares bedömning.

¹²⁰ För att få en bild av vilka insatser ungdomar får hos Arbetsförmedlingen har Riksrevisionen tagit del av registeruppgifter från Arbetsförmedlingens registerdata. Riksrevisionen har även riktat en telefonenkät till ett urval 16–24-åringar som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen under augusti-september 2012. Även uppföljningar från Arbetsförmedlingen har använts.

¹²¹ Arbetsförmedlingens återrapportering 2010, *Fördjupade analyser*, 2010-08-01, Arbetsförmedlingens återrapportering 2011, *Fördjupade analyser*, 2011-08-02, Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens återrapportering 2012, *Samlad rapport för uppdrag 1, 3, 6 och 14*, 2012-06-15.

5.1.2 Är insatserna anpassade efter individuella behov enligt ungdomar och arbetsförmedlare?

Både ungdomar som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen och arbetsförmedlare som arbetar med ungdomar har i Riksrevisionens enkäter fått göra en övergripande bedömning av hur väl de insatser om förmedlingen erbjuder är anpassade till individens behov.

Tabell 9. Anser du att det stöd du får från Arbetsförmedlingen inklusive kompletterande aktör är anpassade till de behov du har?

	Ja, i hög grad	Ja, i viss grad	Nej, i låg grad	Nej, i mycket låg grad	Vet inte/ Ingen uppfattning
Inskrivna ungdomar	17%	46%	19%	9%	9%
Totalt antal svar: 1 608					

Källa: Riksrevisionens enkät till ungdomar inskrivna vid Arbetsförmedlingen.

Cirka 60 procent av de ungdomar som svarat på Riksrevisionens enkät gör bedömningen att det stöd de får från Arbetsförmedlingen i viss eller hög grad är anpassat till de behov som de har. En dryg fjärdedel är emellertid mer kritiska i sin bedömning och uppger att de insatser de tagit del av i låg eller mycket låg grad varit individanpassade. Resultatet är i linje med resultaten från Arbetsförmedlingens egna uppföljningar av ungdomar som deltar i Jobbgarantin för ungdomar eller deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin.¹²²

Tabell 10. Anser du att du i din roll som arbetsförmedlare kan erbjuda (ungdomar) insatser som är anpassade till deras individuella behov?

Svarsalternativ	Andel
I mycket hög grad	9%
I ganska hög grad	46%
I ganska låg grad	34%
I mycket låg grad/inte alls	6%
Totalt antal svar: 1 070	

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare som arbetar med ungdomar.

¹²² Arbetsförmedlingens återsrapportering 2011, "Fördjupade analyser", 2011-08-01; Arbetsförmedlingens återsrapportering 2012, "Samlad rapport för uppdrag 1, 3, 6 och 14", 2012-06-15; Arbetsförmedlingens årsredovisning 2012, 2013-02-22).

Arbetsförmedlarna ska göra en bedömning av individens behov både utifrån den enskildes perspektiv och utifrån arbetsmarknadens behov. Av enkäten framgår att arbetsförmedlarnas övergripande bedömning av sin möjlighet att erbjuda ungdomar insatser som är anpassade till deras individuella behov är något mindre positiv än ungdomarnas. Drygt hälften av arbetsförmedlarna uppger att de *i mycket eller ganska hög grad* kan erbjuda ungdomar insatser som är anpassade till deras individuella behov medan 40 procent menar att de *i ganska eller i mycket låg grad* kan göra detsamma.

5.1.3 *Arbetsförmedlingen kan göra mer för ungdomar med stort behov av stöd*

Kommunerna bedriver egen verksamhet riktad mot arbetslösa ungdomar för att de upplever att Arbetsförmedlingens insatser inte räcker till.

Riksrevisionens enkät visar att 70 procent av kommunerna ger insatser till ungdomar som tar del av aktiva insatser från Arbetsförmedlingen, t.ex. Jobbgarantin för ungdomar. Detta för att kommunerna bedömer att dessa ungdomar behöver mer stödinsatser än de som Arbetsförmedlingen ger. Två tredjedelar av kommunerna (66 procent) erbjuder insatser till ungdomar innan de börjat delta i Jobbgarantin för ungdomar eller annan aktiv insats från Arbetsförmedlingen. Det indikerar dels att Arbetsförmedlingens insatser inte fullt ut är anpassade till samtliga ungdomsgrupper som behöver stödinsatser för att komma i arbete, dels att förmedlingens insatser kommer sent.

Arbetsförmedlingens arbetssätt ställer krav på ungdomars initiativförmåga

De intervjuer med kommundienstämman som Riksrevisionen gjort indikerar att Arbetsförmedlingens arbete kan utvecklas för att bättre passa ungdomar med större behov av stöd. Motiven till att kommunerna genomför särskilda insatser för bl.a. arbetslösa ungdomar med försörjningsstöd är att kommunen upplever att Arbetsförmedlingens arbetssätt inte fungerar på ett tillfredställande sätt för de ungdomar som behöver extra stöd i sitt arbetsökande. De intervjuade uppger att de ungdomar som kommunen arbetar med ofta står längre från arbetsmarknaden och därför är i större behov av stöd och aktiva insatser än arbetsökande ungdomar i allmänhet.¹²³ Ungdomar som kommunen arbetar med kan, enligt de intervjuade, många gånger ha svårt att klara de krav på egen aktivitet och initiativförmåga som ställs i Jobbgarantin för ungdomar. Ungdomarna kan också ha svårigheter med att ha kvar kontakten med Arbetsförmedlingen och därmed bryta sin inskrivningstid vid myndigheten (en viss sammanhållen inskrivningstid är en förutsättning för att kvalificera sig för Jobbgarantin för ungdomar). Arbetsförmedlingens arbetssätt bedöms av

¹²³ Intervjuer kommun 1, kommun 2, kommun 3, kommun 4, kommun 6.

kommunerna inte tillåta så täta uppföljningar som de ungdomar som får stöd från kommunerna.¹²⁴

Att Arbetsförmedlingens arbetssätt ställer relativt höga krav på egen initiativförmåga hos arbetssökande ungdomar bekräftas även av intervjuer som Riksrevisionen gjort med arbetsförmedlare.¹²⁵ Arbetsförmedlare som Riksrevisionen intervjuat har tagit upp att ungdomar med försörjningsstöd tillhör dem som har en svår situation på arbetsmarknaden och därför kan behöva mer stöd än det som Arbetsförmedlingen kan ge.¹²⁶

Ungdomar med stort behov av stöd hänvisas till aktiviteter utanför Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet

Av intervjuerna med arbetsförmedlare framgår att ungdomar med större behov av stöd i viss utsträckning kan hänvisas till aktiviteter inom ramen för samordningsförbund¹²⁷ eller projekt finansierade av Europeiska socialfonden som har särskilda förutsättningar att anpassa insatserna efter deras behov.¹²⁸ Projekt finansierade av Europeiska Socialfonden kan ägas av Arbetsförmedlingen eller av andra myndigheter. Då Arbetsförmedlingen är huvudägare ska aktiviteterna följa förmedlingens regelverk. Ett arbete med att ta vara på dessa lokala projekts erfarenheter har påbörjats inom Arbetsförmedlingen.¹²⁹

Enligt Riksrevisionens enkät genomför kommuner och lokala arbetsförmedlingar olika former av gemensamma arbetsmarknadsinsatser i ungefär tre fjärdedelar av kommunerna. De vanligaste sätten att genomföra sådana gemensamma insatser är att kommunerna och Arbetsförmedlingen deltar i ett samordningsförbund (59 procent) eller att man bedriver gemensamma projekt finansierade av Europeiska socialfonden (48 procent). Ungefär hälften av arbetsförmedlarna uppger att de kan erbjuda ungdomar inskrivna vid kontoret att delta i samverkansprojekt med kommunen eller i andra arbetsmarknadsinriktade aktiviteter i kommunal regi. Kommunerna deltar alltså som medorganisatörer av insatser där framför allt ungdomar med svagare förankring på arbetsmarknaden får extra stöd utöver det som Arbetsförmedlingen erbjuder i sin ordinarie verksamhet.

¹²⁴ Intervjuer kommun 1, kommun 3, kommun 4, kommun 6.

¹²⁵ Intervjuer AF 1, AF 2, AF 4, AF 6.

¹²⁶ Intervjuer AF 1, AF 3, AF 6.

¹²⁷ I samordningsförbund samverkar Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, landstingen och kommunerna kring rehabilitering, förutsättningarna för samarbetet regleras i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (www.nnsfinsam.se/om-oss, 2013-02-07).

¹²⁸ Intervjuer AF 2, AF 3, AF 4.

¹²⁹ Intervju ungdomsstrateg, AF HK, 2012-11-16.

5.2 Förutsättningar för individanpassning?

I avsnitt 5.1.2 framgick att ungdomar och arbetsförmedlare i viss utsträckning upplever att de insatser som ungdomar tar del av inte är anpassade till individuella behov. I detta avsnitt granskas förutsättningar för att göra en individanpassning. Det görs genom att undersöka vad arbetsförmedlarna upplever utgör hinder när de i det praktiska arbetet med ungdomar ska erbjuda stöd och aktiva insatser av olika slag. Även kontakterna mellan arbetsförmedlare och ungdomar och vilket stöd arbetsförmedlarna har tillgång till och använder när de ska göra sin bedömning samt Arbetsförmedlingens interna styrning studeras.

I budgetpropositionen för 2012 lyfter regeringen fram att det kan finnas behov av att vidta åtgärder tidigt i arbetslöshetsperioden för arbetssökande som riskerar långtidsarbetslöshet. Arbetsförmedlingen ska införa ett nytt arbetssätt som innebär att individer som bedöms löpa en risk att vara arbetslösa länge kan beviljas aktiva insatser såsom arbetsmarknadspolitiska program från första inskrivningsdagen vid Arbetsförmedlingen. Regeringen bedömer att det individuellt anpassade stödet måste utvecklas inom myndigheten. Arbetssökande som bedöms stå långt från arbetsmarknaden bör enligt regeringen få tätare och mer fördjupat förmedlingsstöd tidigt i deras process att söka efter arbete. En förordningsändring genomfördes 2012 som ger möjlighet att ge tidiga programinsatser till arbetssökande som bedöms riskera långtidsarbetslöshet (se avsnitt 2.2.2).¹³⁰

5.2.1 *Betraktas regelverket för arbetsmarknadspolitiska program som strikt eller flexibelt?*

Arbetsförmedlingen ser regelverket för arbetsmarknadspolitiska program för ungdomar som i grunden strikt, med fasta tids- och åldersgränser som reglerar när insatser kan sättas in. Inom myndigheten har man arbetat med att utveckla en modell för att prognostisera vilka arbetssökande som bedöms ha en högre individuell risk för att fortsätta vara arbetslösa. Modellen bör enligt Arbetsförmedlingen skapa möjligheter för mer individualiserade åtgärder som inte har som huvudsaklig utgångspunkt hur länge personen varit arbetslös.¹³¹ Den förordningsändring som ger möjlighet till tidiga programinsatser till personer som bedöms riskera långtidsarbetslöshet innebär en ökad möjlighet att göra en individuell bedömning menar Arbetsförmedlingen.¹³²

¹³⁰ För ungdomar avsattes under 2012 medel motsvarande 400 årsplatser i arbetsmarknadspolitiska program till tidiga programinsatser (Proposition 2011/12:1 utgiftsområde 14, Intervju Arbetsmarknadsdepartementet 2012-12-05, regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-12-22).

¹³¹ Arbetsförmedlingen, Budgetunderlaget 2012–2014, Dnr Af-2010/316245, Budgetunderlag för perioden 2010–2012, Dnr Af-2009/035434.

¹³² Intervju programenheten, AF HK, 2012-10-10.

5.2.2 Begränsningar i handlingsfriheten på lokal nivå?

Arbetsbördan och regelverkets utformning är enligt arbetsförmedlarna de huvudsakliga orsakerna till att de inte kan erbjuda individanpassade insatser.

Tabell 11. När du inte kan erbjuda ungdomar insatser anpassade till deras individuella behov – vilken är orsaken? (Flera svarsalternativ kan anges!)

Svarsalternativ	Andel
Min arbetsbörda gör att jag inte kan ha tillräckliga kontakter med ungdomarna för att kunna bedöma deras individuella behov	48,5 %
Min arbetsbörda ger mig inte tid att ha tillräckliga kontakter med arbetsgivare så att ungdomarna kan ta del av insatser som t.ex. praktik eller rekryteringsträffar	48,5 %
Regelverket begränsar tillgången till de insatser som finns att tillgå inom Arbetsförmedlingen	47,5 %
Det finns inte tillräckliga budgetmedel för att erbjuda anpassade aktiviteter	6 %
Det finns inte tillräckligt många platser i lämpliga arbetsmarknads-politiska program	19 %

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare som arbetar med ungdomar.

Arbetsbördan gör enligt hälften av de svarande förmedlarna dels att de inte kan ha tillräckliga kontakter med ungdomarna för att kunna bedöma deras individuella behov, dels att de inte kan ha tillräckliga kontakter med arbetsgivare så att ungdomarna kan ta del av praktik eller rekryteringsträffar. Arbetsförmedlarna verkar däremot i liten utsträckning anse att avsatta medel för aktiviteter utgör en begränsning.

Arbetsförmedlare har vid intervjuer särskilt nämnt att kravet på en viss inskrivningstid innan ungdomar kan ta del av praktik kan göra att de får vänta onödigt lång tid på möjligheten att praktisera.¹³³ Arbetsförmedlare lyfter vidare fram att regelverket innehåller åldersgränser som man uppfattar som begränsande och flera arbetsförmedlare pekar i intervjuerna på den åldersgräns som gäller för att ungdomar ska kunna ta del av nystartsjobb.¹³⁴ Även enkätsvaren visar att regelverket upplevs som begränsande just när det gäller nystartsjobb. Arbetsförmedlarna har vid intervjuerna framfört att man inte har tillräcklig tid att lägga på de ungdomar man har ansvar för. Insatserna hinner därför inte anpassas till individuella behov.¹³⁵ Som framgår av kapitel 2 så är det främst vissa insatser, t.ex. vägledning och platsförmedling, som kan

¹³³ Intervju AF1, AF2, AF3, AF5, AF6.

¹³⁴ Intervju AF1, AF4, AF5, AF6. För Nystartsjobb krävs sex månaders arbetslöshet samt att man fyllt 20 år innan årets ingång (3a § förordningen (2006:1481) om stöd för nystartsjobb).

¹³⁵ Intervjuer AF2, AF3, AF6.

ges den arbetssökande redan från första inskrivningsdagen. Numera finns även möjlighet att direkt ge insatser inom program till arbetssökande som bedöms riskera långtidsarbetslöshet. Normalt är det dock inte förrän man deltar i Jobbgarantin för ungdomar och därmed varit inskriven i minst tre månader som insatser som exempelvis praktik kan bli aktuella.

Arbetsförmedlarna har i andra frågor i enkäten getts möjlighet att uttala sig om vad som är orsaken när de upplever att de inte kan erbjuda några specifika insatser¹³⁶ till unga arbetssökande som de bedömer har behov av dem. De svar som lämnats visar tydligt att regelverket ses som begränsande när det gäller möjligheten att erbjuda insatser såsom praktik eller utbildning innan ungdomarna börjar delta i Jobbgarantin för ungdomar.¹³⁷ Det är också tydligt att tillgänglig tid upplevs som en begränsande faktor när det handlar om möjligheten att i hög grad kunna erbjuda ungdomar förmedlingsinsatser.¹³⁸ När det gäller förmedlingsinsatser syns inga tydliga skillnader mellan arbetsförmedlare beroende på om de arbetar med ungdomar före Jobbgarantin för ungdomar eller med ungdomar som deltar i något av de två garantiprogrammen. Brist på budgetmedel eller tillgängliga platser i aktiviteter uppges däremot inte vara en begränsning i någon större utsträckning.

5.2.3 *Hur ofta träffar arbetsförmedlarna ungdomar och vad styr prioriteringen?*

Mötet mellan arbetsförmedlaren och den arbetssökande ungdomen ligger till grund för en bedömning av den arbetssökandes individuella behov. Inför 2012 gjordes en förstärkning av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag. En del av medlen var öronmärkta för att ge en högre handläggartäthet och tätare kontakter mellan arbetsförmedlare och deltagare i programmen Jobbgarantin för ungdomar och Jobb- och utvecklingsgarantin.¹³⁹

¹³⁶ Personligt stöd och engagemang, organiserade jobbsökaraktiviteter på arbetsförmedlingskontoret, jobbcoachning (extern eller intern), ackvireerade platser, Nystartsjobb, arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning, förberedande eller orienterande utbildning, folkhögskolesatsningen, stöd till start av näringsverksamhet.

¹³⁷ Svaren bör dock användas med viss försiktighet eftersom ett relativt stort antal svarande har valt att inte svara på frågan. Detta kan ha flera orsaker men eftersom frågan är relativt omfattande kan det ha gjort att den uppfattats som svår av de svarande.

¹³⁸ Såsom personligt engagemang och stöd, organiserade jobbsökaraktiviteter på arbetsförmedlingskontoret samt möjligheten att söka reda på en ledig plats åt en enskild arbetssökande (ackvireerad plats).

¹³⁹ Proposition 2011/12:1 utgiftsområde 14.

Enligt Riksrevisionens enkät har Arbetsförmedlare och ungdomar i genomsnitt individuella möten ungefär en gång i månaden eller mer sällan än så. Mötesfrekvensen är något högre när ungdomar deltar i Jobbgarantin för ungdomar eller Jobb- och utvecklingsgarantin.¹⁴⁰ Att döma av svaren från arbetsförmedlarna är det dock frekvensen i kontakter via telefon eller e-post som tydligast ökar när ungdomarna deltar i något av de två garantiprogrammen. Att det framför allt är kontakter via telefon och e-post som ökar behöver inte vara något problem när det gäller förutsättningarna för individanpassning givet att det är individernas särskilda behov som styr vilka arbetsförmedlarna väljer att ha kontakt med. Enligt arbetsförmedlarnas bedömning är resurser i form av arbetstid liksom individens behov av stöd och hjälp i sitt arbetssökande mest styrande för hur mycket kontakt förmedlarna väljer att ha med en individuell arbetssökande.

Enligt Arbetsförmedlingens egna uppföljningar har antalet möten mellan arbetsförmedlare och ungdomar ökat tydligt under andra halvåret 2012 till knappt ett möte per månad i genomsnitt. Mötesfrekvensen sett över hela 2012 (0,8 möten) är något högre jämfört med 2011 (0,6) och 2010 (0,7). Arbetsförmedlingens uppföljningar av de arbetssökande (ungdomar och äldre) som bedömts vara i behov av tidiga insatser visar att de besökt Arbetsförmedlingen i genomsnitt 0,85 gånger per månad under 2012.¹⁴¹

5.2.4 *Stöd till arbetsförmedlare i deras bedömning av individers behov?*

För att kunna ge rätt insats till rätt individ är det viktigt att ha kunskap om vilka insatser som är effektiva för olika individer. Genom att sammanställa och sprida sådan kunskap i organisationen kan arbetsförmedlarnas val av insats anpassas bättre till individers behov. Arbetsförmedlingen arbetar med stora volymer av arbetssökande. Att arbeta som arbetsförmedlare är i stor grad något man lär sig inom Arbetsförmedlingen.¹⁴² Därför kan centrala stödmaterial eller hjälpmedel av olika slag bidra med kunskap som kan hjälpa arbetsförmedlarna att göra en bra individuell bedömning.

¹⁴⁰ Den mötesfrekvens som uppmäts i Riksrevisionens enkät är något lägre än den som IFAU 2010 fann i sin uppföljning av ungdomar i Jobbgarantin för ungdomar.

¹⁴¹ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2012, 2013-02-22.

¹⁴² Arbetsförmedlare i kärnverksamheten, AF:s intranät, uppdaterat 2012-10-02, utskrivet 2013-01-23, Kravprofil – grundläggande, AF:s intranät, uppdaterat 2012-10-04, utskrivet 2013-01-23.

Kunskapen om hur programeffekter varierar mellan individer kan förbättras

Arbetsförmedlingen har i den Arbetsmarknadsrapport som lämnades till regeringen 2012 sammanställt kunskap om effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska insatser.¹⁴³ Myndigheten genomför också själv utvärderingar av sina insatser. Effekterna kan emellertid variera beroende på vilken individ som får del av en insats. Arbetsförmedlingen har dock inte gjort några studier som undersöker i vilken grad programeffekter varierar för olika grupper av individer.¹⁴⁴

Hur upplever förmedlarna att stödet för hur de ska bedöma nyinskrivna ungdomars risk för långtidsarbetslöshet fungerar?

Sedan 2012 har Arbetsförmedlingen (se avsnitt 2.2.2) möjlighet att ge aktiva insatser redan första inskrivningsdagen till arbets sökande, inklusive ungdomar, som riskerar att bli långtidsarbetslösa. Denna möjlighet begränsas dock av att de medel som Arbetsförmedlingen kan använda till programinsatser.¹⁴⁵ Under 2012 uppgick denna begränsning till 400 årsplatser när det gällde ungdomar. Eftersom medlen är begränsade måste arbetsförmedlarna göra en individuell bedömning av vilka arbets sökande som vid inskrivningstillfället riskerar lång tid i arbetslöshet.¹⁴⁶ Ett generellt bedömningsstöd har tagits fram för att ge arbetsförmedlarna ett stöd i sin bedömning av nyinskrivna arbets sökande.¹⁴⁷ Detta stöd lämnar en preliminär rekommendation med grund i statistiska bakgrundsfakta.¹⁴⁸

Arbetsförmedlingen har konstaterat att det generella bedömningsstödet ger en sämre prognos när det gäller ungdomar. Detta eftersom faktorer som ålder och arbetslöshetshistoria vid Arbetsförmedlingen väger tungt i prognosmodellen. Särskilda bedömningskriterier togs därför fram så att man skulle träffa de ungdomar som har det allra svårast.¹⁴⁹

¹⁴³ Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadsrapport 2012.

¹⁴⁴ E-post företrädare för Forskningsenheten AF HK, 2013-02-04.

¹⁴⁵ Proposition 2011/12:1, betänkande 2011/12:AU2, riksdagsskrivelse 2011/12:88, intervju Arbetsmarknadsdepartementet 2012-12-05, regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-12-22.

¹⁴⁶ Intervju Arbetsmarknadsdepartementet, 2012-12-05.

¹⁴⁷ Bedömningsstödet används när en person skriver in sig som öppet arbetslös, alltså inte när den har tim- eller deltidsanställning.

¹⁴⁸ Åldersgrupp, funktionsnedsättning, födelseland, utbildningsnivå, yrkesgrupp, arbetslöshetshistoria, inskrivningsmånad, arbetslöshetsersättning, erfarenhet i sökt yrke, utbildning i sökt yrke, arbetslösa i hemkommunen.

¹⁴⁹ Intervju ungdomsstrateg, AF HK, 2012-11-16.

För att en ungdom ska få ta del av tidiga insatser kräver Arbetsförmedlingen att han eller hon saknar fullständiga gymnasiebetyg.¹⁵⁰ Dessutom ska ungdomen ha eller ha haft kontakt med andra myndigheter i ärenden som bedöms påverka ungdomens arbetsförutsättningar *eller* lida av misstänkt ohälsa (psykisk, fysisk eller sociala omständigheter) som bedöms påverka ungdomens förutsättningar att få arbete.¹⁵¹ Arbetsförmedlarna kan också använda sig av en särskild samtalsmall. Kriterierna (och samtalsmallen) har tagits fram av Arbetsförmedlingen med hjälp av erfarenheter från ett projekt kallat "Unga in".¹⁵²

Tabell 12. Hur svårt/lätt är det att, med hjälp av Arbetsförmedlingens bedömningsstöd inklusive de särskilda kriterierna för ungdomar, avgöra om en arbetssökande ungdom (16–24 år) uppfyller kraven för att ta del av tidiga insatser?

Svarsalternativ	Andel
Mycket lätt	6,5 %
Ganska lätt	40 %
Ganska svårt	26 %
Mycket svårt	11 %
Ingen uppfattning	15,5 %
Antal svarande: 1 029	

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare som arbetar med ungdomar.

Detta bedömningsstöd verkar att döma av enkätsvaren kunna utvecklas och fylla en bättre stödjande funktion för ungdomsförmedlarna. Bland de arbetsförmedlare som svarat på Riksrevisionens enkät anser drygt 35 procent att det är *ganska eller mycket svårt* att med hjälp av Arbetsförmedlingens bedömningsstöd och de särskilda kriterierna för ungdomar avgöra vilka ungdomar som riskerar långtidsarbetslöshet, se tabell 12. Det är inte på basis av enkätfrågan klart varför vissa arbetsförmedlare upplever det som svårt att avgöra vilka arbetssökande som uppfyller kraven för tidiga insatser.

¹⁵⁰ Arbetsförmedlingen valde att lägga fast ett begränsande kriterium – krav på oavslutat gymnasium – som var dimensionerat efter storleken på de medel som regeringen under 2012 avsatte till tidiga insatser för ungdomar (Intervju Ungdomsstrateg, AF HK, 2012-11-16).

¹⁵¹ Arbetsförmedlingen, Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet 2a, AF-2011/414101, 2012-08-31, Bedömningsstöd, Fastställt tjänst och dokumentation, AF:s intranät, uppdaterat 2012-11-01, utskrivet 2012-11-28, Tidiga insatser för ungdomar, AF:s intranät, uppdaterat 2012-09-28, utskrivet 2012-11-28, Intervju Ungdomsstrateg, AF HK, 2012-11-16, Arbetsförmedlingen Återrapportering Ungdomar 17f, 2012-03-30, Arbetsförmedlingen, Återrapportering tidiga insatser.

¹⁵² Intervju ungdomsstrateg, AF HK, 2012-11-16, Arbetsförmedlingen på central nivå var under perioden 2009 till maj 2012 delägare i ett projekt finansierat av medel från Europeiska socialfonden kallat Unga in. Syftet med projektet, som bedrevs på Fryshuset i Stockholm, var att nå ungdomar som inte arbetade eller studerade och som inte heller var aktuella hos någon myndighet och hjälpa dem närmare arbete.

Arbetsförmedlingen har bl.a. i samband med årsredovisningen för 2012 lämnat återrapportering om vilka arbetssökande som tar del av s.k. tidiga insatser för att de bedöms riskera långtidsarbetslöshet. Av detta framgår att 8 procent av de nyinskrivna ungdomarna har tagit del av tidiga insatser.¹⁵³ En majoritet av arbetsförmedlarna uppger i Riksrevisionens enkät att fler ungdomar borde ta del av tidiga insatser. Drygt en tredjedel av förmedlarna bedömer att många fler har behov av tidiga insatser medan 40 procent anser att något fler bör kunna få det. Vad som gör att förmedlare verkar anse att fler ungdomar borde kunna ta del av tidiga insatser är inte klart utifrån svaret på denna fråga.

Vilket stöd använder arbetsförmedlarna när de ska kartlägga ungdomars behov av insatser?

Vid personliga möten ska arbetsförmedlarna kartlägga ungdomars behov av stöd och insatser från Arbetsförmedlingen. Kartläggning ska t.ex. spela en viktig roll under den inledande tiden i Jobbgarantin för ungdomar.¹⁵⁴ När arbetsförmedlarna ska kartlägga en individs behov av stöd från myndigheten kan ett stödmaterial ge kunskap om vilka faktorer som det är relevant att ta hänsyn till och på så vis bidra till en god individuell bedömning.

Tabell 13. Använder du något särskilt material när du ska kartlägga en ungdoms behov av stöd och insatser från Arbetsförmedlingen? Med material menas t.ex. checklistor eller frågeformulär.

Svarsalternativ	Andel
Ja, material centralt utformat inom AF	31 %
Ja, material lokalt utformat (t.ex. inom ditt arbetsmarknadsområde eller på det egna kontoret)	26 %
Annat material	17 %
Nej, inget alls	36 %
Räknat som andel av det totala antalet svarande: 1 094	

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare som arbetar med ungdomar.

Ungefär en tredjedel av de arbetsförmedlare som svarat på Riksrevisionens enkät använder sig av något centralt utformat material när de ska kartlägga en ungdoms behov av stöd och insatser från Arbetsförmedlingen. En dryg tredjedel av förmedlarna använder däremot inget material alls. Intervjuerna med arbetsförmedlare har visat på att den egna erfarenheten ofta ligger till grund när en individs behov kartläggs samt på att man utformat eget material

¹⁵³ Att jämföra med 11 procent bland nyinskrivna arbetssökande äldre än 25 år (Arbetsförmedlingens återrapportering 2012, Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet, 2a. Årsrapport).

¹⁵⁴ 6§ förordningen (2007:414) om jobbgaranti för ungdomar, intervju programnheten, AF HK, 2012-10-10.

på lokal nivå.¹⁵⁵ Riksrevisionen har inte närmare undersökt varför vissa arbetsförmedlare inte använder något material när de kartlägger.

5.2.5 Arbetsförmedlingens interna styrning

De målsättningar som sätts upp och de mått som används för att mäta resultatet av insatserna kan ha betydelse för i vilken mån arbetsförmedlarna lägger vikt vid att verkligen sätta in just de insatser som är anpassade till ungdomars individuella behov. Från hösten 2012 gäller målsättningen att ungdomar i genomsnitt ska ha personliga möten med en arbetsförmedlare två gånger i månaden. Arbetsförmedlingen har under 2012 i sin interna styrning uttryckt att fler ungdomar bör ta del av arbetsplatsförlagda aktiviteter, exempelvis arbetspraktik, under sin tid i Jobbgarantin för ungdomar. Detta följs också upp i myndighetens produktionsstyrning.¹⁵⁶ Under slutet av 2012 påbörjades ett arbete med att ta fram ett standardiserat arbetssätt för ungdomsarbetet. Detta arbete pågår.¹⁵⁷

Arbetsförmedlare har vid Riksrevisionens intervjuer tagit upp den styrning som riktar sig till arbetsförmedlingskontoren. Arbetsförmedlare har då nämnt att de hellre skulle vilja kunna prioritera att träffa vissa arbetssökande oftare snarare än att försöka få tiden att räcka till för att träffa alla arbetssökande ungdomar med en viss bestämd frekvens.¹⁵⁸ Att använda gruppaktiviteter för att nå detta mål kan riskera att leda till att individer med en svagare ställning blir svårare att identifiera.¹⁵⁹ Vid intervjuerna har förmedlarna också på flera håll lyft fram att många målsättningar sätts i styrningen av Arbetsförmedlingens verksamhet och att de därför i praktiken kan ha svårt att prioritera bland de många styr signaler som når lokal nivå. I det styrkort som Arbetsförmedlingen använder för att styra sin verksamhet fanns 2012 sex målsättningar rörande omsättning till arbete för olika grupper av arbetssökande, fem mål som rörde arbetet mot arbetsgivare, två mål som rörde myndighetens arbete med kontrollen i arbetslöshetsförsäkringen, ett mål rörande arbetssökandes individuella handlingsplaner och två om innehållet i Jobbgarantin för ungdomar och Jobb- och utvecklingsgarantin. Förutom styrkortet går också andra direktiv ut genom Arbetsförmedlingens operativa styrning.¹⁶⁰ Fokus på

¹⁵⁵ AF1, AF4, AF5, AF6, AF7.

¹⁵⁶ Arbetsförmedlingen (2013), *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012, insatser för att bryta långvarig arbetslöshet*, 2013-02-22, Arbetsförmedlingen (2012), *Målnivåer i Arbetsförmedlingens styrkort 2012*, PM.

¹⁵⁷ Intervju ungdomsstrateg, AF HK, 2012-11-16.

¹⁵⁸ Intervju AF 2, AF 7.

¹⁵⁹ Intervju AF 6.

¹⁶⁰ Arbetsförmedlingen (2012), *Målnivåer i Arbetsförmedlingens styrkort 2012*, PM, intervju, produktionsavdelningen, AF HK, 2012-11-18.

mätning av resultat kan leda till att aktiviteter görs främst för att uppnå målen. Tiden till att bedöma en individs behov kan då bli en bristvara.¹⁶¹

Det uppstår risker för problem med individanpassningen när ”rätt” aktivitet för de svaga individerna är aktiviteter som inte premieras i styrningen. När preciserade mål sätts för hur många gånger arbetsförmedlarna i genomsnitt ska träffa ungdomar eller då en viss form av aktiviteter premieras i den löpande styrningen, finns det en risk att arbetsförmedlarnas fokus på att sätta in rätt insats för rätt individ blir mindre. En arbetssökande ungdom med en svagare ställning på arbetsmarknaden bör kanske ges andra slags aktiviteter än sådana som är arbetsplatsförlagda. Det kan vara viktigare att arbetsförmedlarna prioriterar tätare kontakter med personer med särskilt behov av stöd än att de prioriterar att hinna träffa alla ungdomar med en viss frekvens.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar på tydliga möjligheter att förbättra förutsättningarna för att anpassa Arbetsförmedlingens insatser efter individernas behov, exempelvis genom att sätta in individuellt inriktade insatser så tidigt som möjligt.

- En dryg fjärdedel av de inskrivna ungdomarna bedömer att de insatser de får ta del av i låg eller mycket låg grad är anpassade till deras individuella behov. Bland arbetsförmedlarna upplever ungefär 40 procent att de i ganska eller i mycket låg grad kan anpassa insatser efter individers behov.
- Resultat i granskningen tyder på att Arbetsförmedlingen bör göra mer för ungdomar som behöver extra stöd. Kommunerna arbetar främst med ungdomar med försörjningsstöd. Det är arbetslösa ungdomar som kommunerna menar har en särskilt svag förankring på arbetsmarknaden och som därför behöver extra stöd i sitt arbetssökande. Arbetsförmedlare bekräftar bilden av att arbetslösa ungdomar med försörjningsstöd kan behöva mer stöd än det som Arbetsförmedlingen erbjuder. Särskilda samarbetsprojekt, där kommun och Arbetsförmedling deltar, finns där ungdomar med särskilt behov av stöd i viss utsträckning kan delta.
- Arbetsförmedlare som i ganska eller mycket låg grad anser att de kan erbjuda ungdomar en insats anpassad efter individuella behov anger oftast brist på tid, för att bedöma individuella behov eller ha tillräckliga arbetsgivarkontakter, samt regelverket som de huvudsakliga orsakerna.

¹⁶¹ Intervjuer AF6, AF5, AF3.

- Av såväl enkäten som intervjuer framgår att regelverket ibland upplevs som begränsande. Enligt regelverket är det främst vissa insatser, t.ex. vägledning och platsförmedling, som kan ges till den arbetssökande redan från första inskrivningsdagen. Normalt kommer insatser som exempelvis praktik inte i fråga förrän den unge deltar i Jobbgarantin för ungdomar och därmed varit inskriven i minst tre månader. Från 2012 finns möjlighet att från första inskrivningsdagen ge insatser i form av arbetsmarknadspolitiska program till arbetssökande som bedöms riskera långtidsarbetslöshet.
- Kunskapsunderlaget för arbetsförmedlarnas bedömning kan utvecklas. Arbetsförmedlingen har inte gjort några studier som undersöker i vilken grad programeffekter varierar för olika grupper av individer. Arbetsförmedlarna upplever i viss utsträckning att det är svårt att bedöma en nyinskriven ungdoms risk för långtidsarbetslöshet med hjälp av det särskilda bedömningsstöd som Arbetsförmedlingen tagit fram. Arbetsförmedlarna kan öka sin användning av det centralt utformade stödet för att kartlägga en ungdoms behov. Arbetsförmedlingens interna styrning kan i vissa delar riskera att skapa en målkonflikt mellan viljan att visa goda resultat enligt styrsystemet och att anpassa insatserna till individers behov.

6 Kommunala arbetsmarknadsinsatser – dubbelarbete eller komplement till Arbetsförmedlingen?

I detta kapitel granskas huruvida Arbetsförmedlingens samverkan med kommuner angående arbetslösa ungdomar fungerar på ett effektivt sätt. Kapitlet baseras på enkäter och intervjuer med främst företrädare för kommuner men även arbetsförmedlare.¹⁶²

Arbetsförmedlingens samverkan med bl.a. kommunerna lyfts särskilt av regeringen i budgetpropositionen för 2013 och i myndighetens regleringsbrev för 2013.¹⁶³ Framför allt betonas i budgetpropositionen vikten av samverkan för möjligheten att kontrollera att de arbetssökande aktivt söker arbete oavsett om de uppbär arbetslöshetsersättning eller försörjningsstöd av arbetsmarknadsskäl.¹⁶⁴

De flesta kommuner erbjuder arbetsmarknadsinsatser till ungdomar, framför allt till ungdomar med försörjningsstöd. Att två aktörer, kommun och arbetsförmedling, riktar arbetsmarknadsinsatser till arbetslösa ungdomar innebär en risk för ineffektivitet. Utan goda kontakter och samordning av insatserna kan en arbetssökande komma att erbjudas samma insats vid ett flertal tillfällen från olika aktörer vilket kan medföra onödiga kostnader. Dubbelarbete i form av upprepning av samma insats för samma individ kan även riskera att minska en persons motivation att ta del av insatser.

6.1 Vilka slags insatser erbjuder kommunerna?

De arbetsmarknadsinsatser som kommunerna erbjuder består av insatser som ofta liknar dem som Arbetsförmedlingen erbjuder. Det är t.ex. vanligt att kommunerna erbjuder söka-jobb-aktiviteter och jobbcoachning, insatser som det är vanligt att Arbetsförmedlingen erbjuder, se avsnitt 4.2.

¹⁶² Kommunerna ombads svara angående insatser för dem som står till arbetsmarknadens förfogande. Det vill säga inte insatser som ramen för LSS (exempelvis daglig verksamhet) eller individer som p.g.a. exempelvis svåra sociala problem eller psykisk ohälsa inte kan ta ett arbete och därmed oftast inte heller är aktuella på Arbetsförmedlingen. I den mån kommunerna arbetade med funktionshindrade personer så ombads de inte utesluta dem.

¹⁶³ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, 2012-12-20.

¹⁶⁴ Proposition 2012/13: utgiftsområde 14.

Detta kan innebära en risk för dubbelarbete mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. Fyra femtedelar av kommunerna erbjuder arbetssökande ungdomar hjälp att hitta praktikplats eller erbjuder praktikplats inom kommunen. Praktik är en mindre vanlig insats till ungdomar jämfört med jobbsökaraktiviteter och coachning enligt Riksrevisionens analys av Arbetsförmedlingens aktiva insatser. Framför allt under den första tiden som inskriven vid Arbetsförmedlingen erbjuder myndigheten praktikplatser i begränsad utsträckning.¹⁶⁵ Kommunernas praktikinsatser kan därmed sägas komplettera Arbetsförmedlingens insatser.

6.2 Samordningen med kommunerna kan förbättras

Riksrevisionens enkät till kommunerna visar att ungefär 40 procent av kommunerna bedömer att dubbelarbete i viss eller i hög utsträckning förekommer i kommunens och Arbetsförmedlingens arbete med ungdomar. De kommuner som menar att dubbelarbete förekommer anger ofta att förbättrad samverkan och tydligare ansvar mellan kommuner och arbetsförmedlingar skulle kunna minska dubbelarbetet. De intervjuer som Riksrevisionen gjort med kommuntjänstemän på några orter ger en blandad bild av risken för dubbelarbete. Detta beror enligt de intervjuade på att kommunernas arbetsmarknadsinsatser skiljer sig åt. På några orter har kommunen inte byggt upp en särskilt omfattande verksamhet utan erbjuder individinriktad hjälp att hitta praktikplatser inom kommunen och coachning.¹⁶⁶ Kommunens verksamhet kan också rikta sig till arbetssökande som är i behov av långsiktiga och stödjande insatser för att *kunna börja* söka efter arbete.¹⁶⁷ Kommunens insatser kan i dessa fall fungera mer som ett komplement till Arbetsförmedlingens insatser.

På några orter finns det en organisation uppbyggd för att arbeta med arbetssökande ungdomar innan de kvalificerat sig för Jobbgarantin för ungdomar.¹⁶⁸ Två tredjedelar av kommunerna, 66 procent, uppger i enkäten att de erbjuder insatser till ungdomar innan de kvalificerat sig till Jobbgarantin för ungdomar. När kommuner och arbetsförmedling arbetar sekventiellt (dvs. vidtar åtgärder vid olika tidpunkter) finns en särskild risk för att en individ i onödan tar del av samma eller liknande insatser flera gånger. Vilka insatser som enskilda individer har fått genom både kommunens och Arbetsförmedlingens insatser har inte studerats i denna granskning och

¹⁶⁵ Detta eftersom Arbetsförmedlingen endast i undantagsfall kan bevilja en 18–24-åring praktik innan han eller hon börjat delta i Jobbgarantin för ungdomar, se avsnitt 2.2.3.

¹⁶⁶ Intervjuer kommun 1, kommun 3, kommun 4, kommun 5.

¹⁶⁷ Intervju kommun 1.

¹⁶⁸ Intervjuer kommun 3, kommun 6.

Riksrevisionen kan inte avgöra i vilken utsträckning det sker dubbelarbete. Men för att minimera risken är det viktigt att informationsöverföringen mellan kommunen och handläggarna på arbetsförmedlingskontoren fungerar. När arbetsförmedlare arbetar med en ung arbetssökande som får eller har fått stöd från kommunen uppger endast en fjärdedel att de *alltid* tar kontakt med kommunen. En tredjedel av arbetsförmedlarna tar endast kontakt *ibland*. Vid intervjuer med arbetsförmedlare framkommer att information om vilka ungdomar som har fått eller får insatser av kommunen skulle kunna förbättra Arbetsförmedlingens stöd till individen.¹⁶⁹ Men denna information når inte systematiskt Arbetsförmedlingen utan kräver en aktiv insats från enskilda handläggare på arbetsförmedlingskontoret eller på kommunen.¹⁷⁰

Enligt fyra femtedelar av de kommuner och arbetsförmedlare som svarat på Riksrevisionens enkäter fungerar samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunen överlag bra. Det löpande samarbetet fungerar generellt bra även enligt de intervjuade kommundienstmännen men intervjuerna visar att samarbetet är strukturerat i olika grad. På vissa orter träffas representanter för kommuner och den lokala arbetsförmedlingen regelbundet och på andra inte.¹⁷¹

Riksrevisionens granskning visar på några viktiga utvecklingsområden. Ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen när det gäller arbetssökande 16–24-åringar uppfattas inte som helt tydlig varken av kommunerna eller på lokal nivå inom Arbetsförmedlingen. En otydlig ansvarsfördelning kan få till konsekvens att individer inte får adekvat hjälp eftersom ingen aktör uppfattar sig som ansvarig eller att det sker dubbelarbete som är onödigt kostsamt. Ungefär en tredjedel av de arbetsförmedlare som svarat på Riksrevisionens enkät uppfattar ansvarsfördelningen som otydlig.¹⁷² Bland kommunerna är motsvarande andel ungefär densamma. En noterbar skillnad är att kommunerna bedömer att ansvarsfördelningen mellan kommun och arbetsförmedling är mindre tydlig när det gäller arbetet med ungdomar mellan 16 och 19 år. Detta visar på ett behov att ytterligare klargöra ansvarsfördelningen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen och då särskilt när det gäller arbetsmarknadsinsatser för de yngre ungdomarna.

¹⁶⁹ Intervju AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, AF 6.

¹⁷⁰ Intervju AF 1, AF 3, AF 4, AF 6.

¹⁷¹ Intervjuer kommun 2, kommun 3, kommun 4, kommun 5, kommun 6.

¹⁷² En tredjedel av arbetsförmedlarna har svarat *vet inte*. Att fler bland arbetsförmedlarna svarat detta alternativ beror troligen på den position respondenterna har i sin organisation.

6.3 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar att det finns tecken på otydlig arbetsfördelning och risker för onödigt dubbelarbete mellan kommuner och lokala arbetsförmedlingar när det gäller arbetsmarknadsinsatser till ungdomar. Kommunerna erbjuder arbetsmarknadsinriktade insatser som ofta kan karaktäriseras som förmedlingsinsatser. Det finns indikationer på att kommunernas verksamhet har större fokus på att aktivt matcha arbetslösa ungdomar mot praktikplatser än vad Arbetsförmedlingen har. Kommunerna erbjuder bl.a. praktikplatser inom den egna verksamheten.

- De insatser som kommunerna erbjuder liknar ofta dem som ingår i Arbetsförmedlingens utbud av insatser. Dessa likheter, liksom att både kommuner och arbetsförmedlingskontor arbetar såväl parallellt som sekventiellt med ungdomar, utgör en risk både för dubbelarbete och för att individen inte får ändamålsenliga insatser.
- För att minimera risken för dubbelarbete är det viktigt att informationsöverföringen mellan kommunen och handläggarna på arbetsförmedlingskontoren fungerar. När arbetsförmedlare arbetar med en ung arbetssökande som får eller har fått stöd från kommunen uppger endast en fjärdedel att de *alltid* tar kontakt med kommunen. En tredjedel av arbetsförmedlarna tar endast kontakt *ibland*.
- Samarbetet mellan de båda aktörerna uppges av båda parter vanligen fungera väl. Intervjuerna visar dock att samarbetet kan vara olika strukturerat på olika orter. Kommunerna erbjuder exempelvis praktikinsatser och kan därigenom fungera som ett viktigt komplement till Arbetsförmedlingens utbud av insatser.
- Ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna när det gäller arbetssökande 16–24-åringar uppfattas inte som helt tydlig varken av kommunerna eller på lokal nivå inom Arbetsförmedlingen. Kommunerna upplever att ansvarsfördelningen är ännu mindre tydlig när det gäller arbetssökande 16–19-åringar.

7 Slutsatser och rekommendationer

Det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken är en väl fungerande arbetsmarknad. De senaste årens konjunkturedgång har drabbat ungdomar särskilt hårt och bidragit till att ungdomsarbetslösheten nu ligger på en högre nivå än tidigare. Den uppgick 2012 till närmare 24 procent bland ungdomar i åldern 15–24 år, vilket motsvarar knappt 152 000 ungdomar. Riksdagen har pekat på risken för att de ungdomar som får problem att etablera sig på arbetsmarknaden kan komma att fastna i långvarig arbetslöshet.

Ungdomar är nya på arbetsmarknaden och de ska delta på arbetsmarknaden under många år. Arbetslöshet bland ungdomar riskerar därför att få långsiktiga negativa effekter för samhällsekonomin och för de enskilda ungdomarnas inkomstnivå och möjligheter till arbete i framtiden. För att vara effektiva bör de insatser som staten ger vara anpassade efter de olika behov som individerna i ungdomsgruppen har. Åtgärder som sätts in i onödan kan t.o.m. riskera att förlänga tiden i arbetslöshet.

Riksrevisionen har av dessa skäl bedömt det som relevant att granska regeringens och Arbetsförmedlingens insatser för att stödja ungdomars etablering på arbetsmarknaden och hur dessa statliga insatser samspelar med kommunernas insatser för arbetslösa ungdomar.

Granskningen utgår från följande fem revisionsfrågor:

- Är Arbetsförmedlingens insatser för att nå ungdomar i behov av myndighetens stöd effektiva?
- Är Arbetsförmedlingens arbete med matchning ett väl fungerande stöd till ungdomar i deras inträde på arbetsmarknaden?
- Är Arbetsförmedlingens insatser för arbetslösa ungdomar anpassade till ungdomarnas individuella behov?
- Är Arbetsförmedlingens samverkan med kommuner angående arbetslösa ungdomar effektiv?
- Har regeringens styrning skapat förutsättningar för Arbetsförmedlingen att effektivt stödja ungdomar i deras arbetsmarknadsetablering?

7.1 Riksrevisionens sammanfattande bedömning

Arbetslösheten bland ungdomar ligger generellt på en högre nivå än för andra grupper och har dessutom ökat under den senaste lågkonjunkturen. Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att statens stöd för ungdomars arbetsmarknadsetablering kan förbättras. Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att förbättra stödet men granskningen visar att Arbetsförmedlingens arbete gentemot arbetslösa ungdomar kan bli effektivare.

Arbetsförmedlingens insatser för att nå ungdomar som inte är inskrivna men som kan ha behov av insatser från förmedlingen behöver utvecklas. Det handlar både om strategisk styrning och samordning av Arbetsförmedlingens arbete för att nå dem som inte är inskrivna och om utveckling av det arbete som redan idag sker lokalt. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen når unga med en särskilt svag ställning på arbetsmarknaden.

Även Arbetsförmedlingens arbete för de ungdomar som är inskrivna kan förbättras och tydligare inriktas mot huvuduppgiften att individuellt matcha arbetssökande mot arbetsgivare. Granskningen tyder på att Arbetsförmedlingens insatser är mer inriktade på att hantera stora volymer av arbetssökande ungdomar – som själva förutsätts vara aktiva inom ramen för de insatser som förmedlingen erbjuder – och mindre på individuellt anpassade insatser för att åstadkomma en konkret matchning mot arbetsgivare.

Det är viktigt att insatser sätts in utan onödigt dröjsmål och det är också möjligt att göra det. Enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bör en individuell handlingsplan upprättas inom en månad för varje arbetssökande som är under 25 år. Arbetsförmedlingen har dock framför allt koncentrerat sitt arbete till de ungdomar som deltar i Jobbgarantin för ungdomar och som därmed varit inskrivna i minst tre månader. Det innebär att ungdomar får vänta på konkret stöd och hjälp och det finns en risk att arbetsstättet fungerar mindre bra för ungdomar med en svagare förankring på arbetsmarknaden och som därför kan vara i behov av tidigt och individuellt inriktat stöd från förmedlingen.

Arbetsförmedlingen har således ett handlingsutrymme att vid behov arbeta aktivt med ungdomar redan innan de deltar i Jobbgarantin för ungdomar genom att t.ex. ge matchningshjälp och vägledning. Under 2012 har dessutom en ändring gjorts i regelverket som innebär att det finns möjlighet att ge vissa ungdomar insatser inom programmen redan från första inskrivningsdagen. Hur handlingsutrymmet används påverkas av resurstillgång och Arbetsförmedlingens egna interna prioriteringar. Större uppmärksamhet har också 2012 börjat ges till arbetet med ungdomar som ännu inte börjat delta i Jobbgarantin för ungdomar inom Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionens granskning visar att arbetsförmedlare i viss utsträckning upplever såväl det arbetsmarknadspolitiska regelverket som bristande tid som begränsande för möjligheterna att kunna anpassa sina insatser till individers behov. Många arbetsförmedlare upplever sig också ha otillräcklig tid för att ta nödvändiga kontakter med arbetsgivare. Detta tyder på att det finns brister i förutsättningarna för arbetsförmedlarna att ge individuellt stöd. Regeringen bör därför noga följa resultatet av de insatser som görs samt överväga om det finns faktorer med koppling till regelverket som hindrar Arbetsförmedlingen från att ge tidigt och individuellt inriktat stöd.

Även kommunerna erbjuder arbetsmarknadsinsatser till ungdomar. En viktig anledning är enligt Riksrevisionens undersökning att flera kommuner upplever att Arbetsförmedlingens insatser inte räcker till för att tidigt nå de ungdomar som får stöd av kommunen, till exempel ungdomar med försörjningsstöd av arbetsmarknadsskäl. I Riksrevisionens granskning har framkommit indikationer på att kommunernas insatser i hög grad är inriktade på att matcha ungdomar mot praktikplatser. Kommunerna, som ofta är stora arbetsgivare, erbjuder bl.a. praktikplatser inom den egna verksamheten. Denna möjlighet skulle kunna utnyttjas bättre om Arbetsförmedlingen tecknade strategiska överenskommelser med kommuner om möjlighet till praktikplats för ungdomar med behov av detta.

7.2 Arbetsförmedlingen behöver arbeta mer metodiskt för att nå arbetslösa ungdomar

Riksrevisionen gör bedömningen att Arbetsförmedlingens arbete för att nå ungdomar som inte är inskrivna men som kan ha behov av myndighetens insatser både kan utökas och göras mer strukturerat. Det är inte känt hur många ungdomar som inte är inskrivna men som skulle behöva insatser från Arbetsförmedlingen. En del av dessa ungdomar kan finnas i den grupp som saknar försörjning enligt de offentliga registren eller som enligt AKU varken arbetar, studerar eller söker arbete. Storleken på denna grupp 16–24-åringar kan uppskattas till mellan 35 000 och 50 000 under de senare åren.

Arbetsförmedlingen bör enligt Riksrevisionens bedömning i högre utsträckning än idag arbeta för att samla in kunskap om och ta fram en struktur för på vilket sätt de lokala arbetsförmedlingarna kan arbeta mer samordnat för att nå ungdomar som inte är inskrivna men som är i behov av förmedlingens insatser. De arbetsförmedlingskontor som redan idag försöker nå dessa ungdomar gör det framför allt genom kontakt med gymnasieskolor eller via kontakter med kommunerna. Kontakter i form av informationsträffar på gymnasieskolor är viktiga men leder inte självklart till kontakter med de ungdomar som står längst från arbetsmarknaden och behöver extra stöd.

Arbetsförmedlingen har ingen heltäckande bild av de lokala arbetsförmedlingarnas arbete för att nå dessa ungdomar. De lokala förmedlingarnas arbete för att nå icke inskrivna ungdomar följs inte heller upp via Arbetsförmedlingens löpande produktionsstyrning. Att Arbetsförmedlingen sprider det arbetssätt som används inom projektet ”Unga in” är positivt men den faktiska verksamheten är idag begränsad till fem orter.

Regeringen har inte riktat något särskilt uppdrag till Arbetsförmedlingen att försöka nå ungdomar som inte är inskrivna vid förmedlingen. Det arbete som Arbetsförmedlingen gör för att nå arbetslösa ungdomar som inte är inskrivna men som kan vara i behov av myndighetens stöd gör Arbetsförmedlingen idag på eget initiativ. Riksdagen har dock påtalat att Arbetsförmedlingen behöver bedriva ett arbete för att fånga upp de ungdomar som inte kommer till förmedlingen men som kan vara i behov av stöd från myndigheten. Genom strategisk styrning och samordning av arbetet på lokal nivå kan Arbetsförmedlingens arbete för att nå ungdomar som är i behov av myndighetens stöd men som inte är inskrivna förbättras.

7.3 Otillräcklig tid till arbetsgivarkontakter ger bristande förutsättningar för matchning mot praktik och arbete

Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingen kan utveckla sitt arbete med att stödja ungdomar i deras sökande efter arbete – framför allt det aktiva arbetet att matcha arbetssökande ungdomar gentemot arbetsgivare. Av granskningen framgår att ungdomar framför allt skriver in sig vid Arbetsförmedlingen för att de förväntar sig att Arbetsförmedlingen ska hjälpa dem att hitta ett arbete. Andra skäl, som exempelvis för att få ersättning eller för att kunna ta del av praktik eller utbildning från Arbetsförmedlingen har i jämförelse mindre betydelse. De aktiva insatser som Arbetsförmedlingen, riktar till ungdomar består i huvudsak av insatser som ska motivera ungdomarna och bygga upp deras egen förmåga att söka och få ett arbete. Däremot får ungdomarna mer sällan aktiv och konkret individuell matchning i form av tips på lämpliga jobb eller praktikplatser att söka.

Trots att Arbetsförmedlingen har lagt fokus på jobbsökaraktiviteter visar Riksrevisionens enkät att en fjärdedel av ungdomarna inte sökt något arbete alls under de 30 dagar som föregick Riksrevisionens undersökning. Eftersom ett aktivt jobbsökande är en förutsättning för att få jobb är detta problematiskt. Granskningen visar samtidigt att ungdomarna lägger relativt få timmar på att delta i organiserade aktiviteter i Arbetsförmedlingens eller kompletterande aktörers regi. Drygt 80 procent av dem som inte deltar i något garantiprogram och knappt hälften av garantideltagarna lägger inte någon tid överhuvudtaget

på sådana aktiviteter. Att ungdomarna sökt jobb i så låg grad verkar därmed inte bero på att de varit inlåsta i aktiviteter som hämmat deras möjligheter att söka jobb. Arbetsförmedlingen har uppmärksammat dessa förhållanden och försöker komma tillrätta med problemet i sin interna styrning. Bland annat genom att uttrycka att fler ungdomar bör ta del av så kallade arbetsplatsförlagda aktiviteter och följa upp i vilken grad ungdomar i Jobbgarantin gör detta.

Av granskningen framgår att en stor del av arbetsförmedlarna anser att brist på tid gör att de inte har tillräckligt med arbetsgivarkontakter. Tre fjärdedelar av de arbetsförmedlare som arbetar med ungdomar uppger att de inte har tillräckligt med tid för att ta nödvändiga arbetsgivarkontakter. Den tid som arbetsförmedlarna avsätter till arbetsgivarkontakter har heller inte ökat jämfört med Riksrevisionens granskning från 2009. Samtidigt har regeringen de senaste åren ställt krav på att Arbetsförmedlingen ska utveckla sitt arbete med arbetsgivarkontakter. Arbetsförmedlingen har också lagt ökad vikt vid arbetsgivarkontakter i sin interna styrning. Under 2012 har en särskild enhet inrättats som bl.a. sluter överenskommelser med arbetsgivare om praktikplatser och andra insatser som riktar sig till prioriterade grupper såsom långtidsarbetslösa ungdomar. Riksrevisionens intervjuer med handläggare vid lokala arbetsförmedlingar visar att överenskommelserna ännu inte fått något större genomslag på lokal nivå.

För att förbättra möjligheterna att ge ungdomar aktivt stöd bedömer Riksrevisionen att Arbetsförmedlingen i högre utsträckning bör erbjuda individuella matchningsinsatser tidigt under inskrivningsperioden. Det förutsätter att arbetsförmedlarnas möjlighet till arbetsgivarkontakter prioriteras så att deras möjligheter att arbeta med individuell matchning stärks.

7.4 Förutsättningarna för att anpassa Arbetsförmedlingens insatser efter individuella behov kan förbättras

Riksrevisionens granskning visar på flera olika möjligheter att förbättra förutsättningarna för att anpassa Arbetsförmedlingens insatser efter individernas behov. Det är svårt att direkt mäta i vilken utsträckning de insatser som ungdomar får är anpassade till deras individuella behov. Registerdata kan inte ge svar på graden av individanpassning, bara vilken typ av insats som olika individer tar del av. Granskningsresultaten visar att ungdomar i huvudsak tar del av liknande insatser. Detta oavsett om de deltar i Jobbgarantin för ungdomar, Jobb- och utvecklingsgarantin eller om de står utanför programmen men får del av insatser från Arbetsförmedlingen för att de bedömts riskera långtidsarbetslöshet.

Ett viktigt motiv för att Arbetsförmedlingen ska anpassa sina insatser efter arbetssökandes individuella behov är att undvika att de i onödan blir inlåsta i insatser. Ett annat motiv är att identifiera och erbjuda lämpliga insatser till de arbetssökande som har särskilt behov av stöd. Av granskningen framgår att arbetsförmedlare upplever att det finns en målkonflikt mellan det regelverk som gäller för arbetsmarknadspolitiska programinsatser till ungdomar och målsättningen att anpassa insatserna till individens behov även om det numera finns ett ökat utrymme att ge ungdomar insatser inom programmen redan från första inskrivningsdagen. Normalt är det annars inte förrän man deltar i Jobbgarantin för ungdomar och därmed varit inskriven i minst tre månader som insatser som exempelvis praktik kommer i fråga. Enligt Riksrevisionen är det viktigt att det inte finns någon tveksamhet bland arbetsförmedlarna om de möjligheter som regelverket ger till att tidigt ge ungdomar individuellt anpassade insatser. Mot bakgrund av de begränsningar i regelverket som arbetsförmedlare har uppgett att de upplever bör regeringen analysera om det finns faktorer kopplade till regelverket som står i vägen för en tidig individuell anpassning av de insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder arbetssökande ungdomar.

Brist på tid för att kunna göra en tillräcklig bedömning av ungdomars individuella behov uppges också vara ett problem bland arbetsförmedlare. Även bristande utrymme att ta nödvändiga kontakter med arbetsgivare för att t.ex. kunna erbjuda praktikplatser upplevs av förmedlare begränsa möjligheten att individanpassa insatserna. Vissa inslag i den interna styrningen (som exempelvis interna mål för att träffa alla arbetssökande ungdomar med ett visst tidsintervall) riskerar att skapa en målkonflikt mellan arbetsförmedlarnas strävan att uppvisa goda interna resultat och anpassningen till den arbetssökandes individuella behov. Arbetsförmedlingen kan, genom att prioritera resurser eller organisera det lokala arbetet, bidra till att arbetsförmedlarnas möjlighet att göra en individuell bedömning underlättas och att arbetet med arbetsgivarkontakter förstärks bland ungdomsförmedlare.

Granskningen visar på att kunskapsunderlaget för arbetsförmedlarnas bedömning av varje individs behov skulle kunna utvecklas. Det kan göras genom att Arbetsförmedlingen analyserar hur effekter av de arbetsmarknadspolitiska programmen varierar för olika grupper av individer. Sådan kunskap är enligt Riksrevisionens bedömning viktig för att arbetsmarknadspolitiska insatser ska kunna användas på ett effektivt sätt. Det är enligt Riksrevisionen positivt att Arbetsförmedlingen tagit fram ett bedömningsstöd som ska hjälpa arbetsförmedlarna att bedöma vilka ungdomar som riskerar långtidsarbetslöshet. Det är också positivt att bedömningsstödet anpassats för att möjliggöra en bedömning av ungdomars särskilda behov. Mot bakgrund av att arbetsförmedlarna ser möjligheter till förbättring av stödet

finns det enligt Riksrevisionen skäl för Arbetsförmedlingen att överväga hur stödet kan utvecklas.

Den undersökning som Riksrevisionen gjort av kommuners stöd till arbetslösa ungdomar indikerar dels att Arbetsförmedlingens insatser inte fullt ut är anpassade till samtliga ungdomsgrupper, dels att de kommer sent. I viss utsträckning erbjuds arbetslösa ungdomar i dagsläget stöd från kommunerna som ska komplettera Arbetsförmedlingens insatser. Vissa kommuner ger också stöd till arbetslösa ungdomar innan de tar del av aktiva insatser från Arbetsförmedlingen. Kännedomen om vilka effekter som de kommunala insatserna har är dock liten. Detta har konstaterats i en översikt över kommunala arbetsmarknadsinsatser för arbetslösa socialbidragstagare beställd av riksdagens arbetsmarknadsutskott samt i en utredning nyligen lämnad till utbildningsdepartementet.¹⁷³ Det finns indikationer på att Arbetsförmedlingen i viss utsträckning kan behöva utveckla arbetsmetoder som är särskilt anpassade för ungdomar med svagare förankring på arbetsmarknaden. Riksrevisionen bedömer därför att Arbetsförmedlingens arbete i högre utsträckning bör stödja också denna grupp ungdomar.

7.5 Risk finns för dubbelarbete mellan arbetsförmedling och kommun

I granskningen har det framkommit att det finns risk för onödigt dubbelarbete mellan kommuner och arbetsförmedlingar när det gäller arbetsmarknadsinsatser till ungdomar. Likheter i de insatser som kommuner och arbetsförmedlingar erbjuder ungdomar skapar en risk för sådant dubbelarbete. Att arbetsförmedlarna tar kontakt med kommunen när en arbetssökande fått stöd därifrån kan innebära ett förbättrat stöd till den arbetssökande. Vid intervjuer med arbetsförmedlare framkommer att information om vilka ungdomar som har fått eller får insatser av kommunen skulle kunna förbättra Arbetsförmedlingens stöd till berörda individer. Denna information når emellertid inte systematiskt Arbetsförmedlingen.

Ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna när det gäller arbetssökande ungdomar uppfattas inte som helt tydlig varken av kommunerna eller av lokala arbetsförmedlare. Detta kan få till konsekvens att individer inte i tid får adekvat stöd eftersom ingen inblandad aktör ser sig som ansvarig för att ge det stöd som individen behöver. Framför allt upplever kommunerna att ansvarsfördelningen är mindre tydlig när det gäller

¹⁷³ Thorén H. K, *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*, 2011/12:RFR15, SOU 2013:13, *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun*, Delbetänkande av Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar.

arbetssökande 16–19-åringar. Detta kan ha koppling till det informationsansvar som kommunerna enligt skollagen har för ungdomar mellan 16 och 19 år som inte avslutat gymnasiet. En utredning har nyligen föreslagit att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun bör förtydligas när det gäller den sistnämnda gruppen ungdomar.¹⁷⁴

Granskningen indikerar att kommunernas insatser i hög grad är inriktade på att matcha ungdomar mot praktikplatser. Ett samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna gällande praktikplatser skulle kunna göra det möjligt för fler ungdomar med behov av praktikplats att ta del av en sådan insats. Ett sådant samarbete skulle kunna komma till stånd genom en strategisk överenskommelse liknande det som Arbetsförmedlingen har slutit med vissa arbetsgivare på nationell nivå.

7.6 Regeringens styrning har inriktats på Jobbgarantin för ungdomar

Arbetsförmedlingen har enligt regelverket ett handlingsutrymme att prioritera när under en arbetssökandes inskrivningsperiod som förmedlingsinsatser, såsom vägledning och platsförmedling, främst ska erbjudas. En individuell handlingsplan ska enligt förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten upprättas inom en månad. Hur Arbetsförmedlingens insatser utformas beror på regeringens styrning av myndigheten. Regeringen har fokuserat på Arbetsförmedlingens arbete med de ungdomar som deltar i Jobbgarantin för ungdomar. Regeringen har ställt krav på redovisningar av hur arbetet inom programmet utformats och utvecklats för att säkerställa kvaliteten. Kraven på återrapportering har dessutom blivit mer omfattande med tiden eftersom kvaliteten varit ett problem. Regeringens styrning kan vara en förklaring till att Arbetsförmedlingen arbetar mindre med ungdomar som ännu inte har kvalificerat sig för Jobbgarantin. Under de senaste två åren har vissa förändringar skett i styrningen och fokus har i viss utsträckning riktats mot Arbetsförmedlingens arbete med de ungdomar som inte deltar i Jobbgarantin för ungdomar. Sedan 2012 finns det också en möjlighet för arbetssökande som fyllt 18 år och som på grund av särskilda skäl står långt från arbetsmarknaden, att ta del av arbetsmarknadspolitiska program redan innan Jobbgarantin för ungdomar.

¹⁷⁴ SOU 2013:13, *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, Delbetänkande av Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar.

Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder som ökar möjligheten att ge arbetslösa ungdomar ett individanpassat stöd så tidigt som möjligt. Samtidigt visar granskningen att regelverket upplevs som hindrande. Riksrevisionen bedömer därför att regeringen ytterligare bör analysera om regelverket hindrar ett tidigt och aktivt matchningsstöd för ungdomar som söker arbete. Regeringen bör också närmare följa upp hur Arbetsförmedlingen arbetar med att tidigt bedöma ungdomars individuella behov. Att både Arbetsförmedlingen och kommunerna ger arbetslösa ungdomar stöd innebär risker för dubbelarbete samtidigt som det kan inträffa att individer hamnar mitt emellan myndigheterna. Granskningen visar att Arbetsförmedlingens och kommunernas arbete skulle kunna samordnas bättre och mer effektivt genom en mer tydlig ansvarsfördelning.

7.7 Rekommendationer

Riksrevisionen bedömer att Arbetsförmedlingens arbetssätt för att stödja ungdomars etablering på arbetsmarknaden kan bli effektivare. Arbetet inom Arbetsförmedlingen för att nå arbetslösa ungdomar i behov av myndighetens stöd bör stärkas. Att tidigt anpassa insatserna till individers behov och ge ett aktivt matchningsstöd är viktiga delar av Arbetsförmedlingens arbete. Riksrevisionens bedömning är att det aktiva matchningsstödet till ungdomar kan förbättras liksom förutsättningarna för att tidigt kunna anpassa insatserna till de enskilda ungdomarnas behov. Riksrevisionen gör även bedömningen att formerna för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna behöver utvecklas. Regeringen bör mot bakgrund av detta i vissa avseenden analysera och klargöra konsekvenserna av regelverket. Mot denna bakgrund lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer:

Riksrevisionens rekommendation till regeringen:

- Regeringen bör analysera om regelverket hindrar att arbetssökande ungdomar får tidiga och individuellt anpassade insatser och matchning mot praktik eller arbete. Regeringen bör vidare analysera om ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommuner är tillräckligt tydlig när det gäller arbetsmarknadspolitiska insatser till ungdomar.

Riksrevisionens rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- Arbetsförmedlingen bör genom strategisk styrning och samordning av arbetet på lokal nivå utveckla arbetet för att nå ungdomar som är i behov av myndighetens stöd men som inte är inskrivna.
- Arbetsförmedlingen behöver utveckla metodstöd och organisera det lokala arbetet för att underlätta arbetsförmedlarnas möjlighet att tidigt göra en individuell bedömning och att aktivt matcha ungdomar mot arbetsgivare.
- Arbetsförmedlingen bör utreda möjligheten att göra överenskommelser med kommunerna som kan möjliggöra praktikplatser för ungdomar med behov av en sådan insats.

Referenslista

Riksdagstryck

Betänkande 2006/07:SfU10, *Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år*

Betänkande 2006/07:AU14, *Bättre möjligheter till tidsbegränsad anställning*

Betänkande 2007/08:AU2, *En jobbgaranti för ungdomar*

Betänkande 2008/09:FiU18, *Åtgärder för jobb och omställning*

Betänkande 2009/10:UbU3, *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*

Betänkande 2011/12:AU2, *Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv*

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

Betänkande 2012/13:UbU1, *Utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning*

Proposition 2006/07:84, *Nedsättning av socialavgifter för personer som fyllt 18 men inte 25 år*

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

Proposition 2006/07:118, *En jobbgaranti för ungdomar*

Proposition 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008, Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad*

Proposition 2008/09:1, *Budgetproposition för 2009, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv*

Proposition 2008/09:97, *Åtgärder för jobb och omställning*

Proposition 2008/09:199, *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*

Proposition 2009/10:1, *Budgetproposition för 2010, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv*

Proposition 2010/11:1, *Budgetproposition för 2011, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv*

Proposition 2011/12:1, *Budgetproposition för 2012, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv*

Proposition 2011/12:1, *Budgetproposition för 2012, bilaga 7, Sänkt skatt på restaurang- och cateringtjänster*

Proposition 2012/13:1, *Budgetproposition för 2013, Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv*

Proposition 2012/13:1, *Budgetproposition för 2013, Utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning*

Yttrande 2011/12:AUGy, *2012 års ekonomiska vårproposition*

Lagar och förordningar

Budgetlag (2011:203)

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

Lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program

Socialtjänstlag (2001:453)

Skollag (2010:800)

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb

Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin

Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program

Övriga källor

Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan för 2008*

Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan för 2009*

Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlag för perioden 2010–2012*, Dnr Af-2009/035434

Arbetsförmedlingen, *Budgetunderlaget 2012–2014*, Dnr Af-2010/316245

Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan för 2010*

Arbetsförmedlingen, *Jobb- och utvecklingsgarantin tredje fasen*, Faktblad till arbetssökande november 2010

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens återrapporering 2010*, *Fördjupade analyser*, 2010-08-02

Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan för 2011*

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens återrapporering 2011*, *Fördjupade analyser*, 2011-08-01

Arbetsförmedlingen, *Verksamhetsplan för 2012*

Arbetsförmedlingen, *Grundläggande nivå för Arbetsförmedlingens service 2012*, 2012-02-02

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2011*

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens återrapporering 2012*, *Ungdomar 17f*, 2012-03-30)

Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadsrapport 2012*, 2012-06-01

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens återrapporering 2012*, *Samlad rapport för uppdrag 1, 3, 6 och 14*, 2012-06-15

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens återrapporering*, *Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet 2a*, 2012-08-31

Arbetsförmedlingen, *Återrapporering 2012*, *Kompletterande aktörer*, 2012-10-15

Arbetsförmedlingens återrapporering 2012, *Insatser för att förhindra långvarig arbetslöshet, 2a. Årsrapport*, 2013-02-22

Arbetsförmedlingens återrapporering 2012, *Insatser för att bryta långvarig arbetslöshet. År 2012*, 2013-02-22

Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlings årsredovisning 2012*, 2013-02-22

- Erikson, Nordström Skans, Sjögren & Åslund, *Ungdomars och invandrares inträde på arbetsmarknaden 1985–2003*, IFAU, rapport 2007:18
- Finanspolitiska rådet, *Svensk Finanspolitik – Finanspolitiska rådets rapport 2012*
- Forslund & Vikström, "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", bilaga 1, Långtidsutredningen 2011, *Vägen till arbete – arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintroduktion*
- IFAU, *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?*, rapport 2010:15
- IFAU, *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?*, rapport 2010:22
- Le Grand, Szulkin, Tibajev, Tämlin (2013), *Vid arbetslivets gränser – sysselsättning, matchning, barriärer 1974-2010*, underlagsrapport till parlamentariska socialförsäkringsutredningen
- Lindahl L, "Den gymnasiala yrkesutbildningen och inträdet på arbetsmarknaden", bilaga 2, Långtidsutredningen 2011, *Vägen till arbete – arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintroduktion*, SOU 2010:80
- Olofson, Panican, Pettersson & Righard (2009), *Ungdomars övergång från skola till arbetsliv – aktuella utmaningar och lokala erfarenheter*, Meddelanden från Socialhögskolan 2009:1, Lunds universitet
- OECD, *OECD Economic Surveys Sweden*, december 2012
- Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Arbetsförmedlingen, 2009-12-21
- Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-11-24
- Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Arbetsförmedlingen, 2011-12-22
- Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, 2012-12-20
- Riksrevisionen 2009:22, *Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?*
- Riksrevisionen 2010:6, *Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter*
- SCB (2009), *Temarapport om ungdomsarbetslöshet*, AM 11 SM 0902
- SCB Statistikdatabasen Arbetskraftsundersökningarna (AKU) SCB:s sammanställningar
- SCB, *Inträdet till arbetsmarknaden. Gymnasieavgångna 2008/2009*, Temarapport 2012:7
- SOU 2006:102, *Samverkan för ungas etablering på arbetsmarknaden*

SOU 2013:13, *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligt ansvar för stat och kommun*, Delbetänkande av Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar

Statskontoret 2012:16, *Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader. Kartläggning, analys och förslag till förbättrad redovisning*

Temagruppen Unga i arbetslivet, 2011 års uppföljning av unga som varken arbetar eller studerar

Thorén H. K, *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*, 2011/12:RFR15

Appendix A Riksrevisionens enkätundersökningar

Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare som arbetar med ungdomar

Populationen utgörs av arbetsförmedlare som arbetar med ungdomar. Ett slumpmässigt urval om 2 000 arbetsförmedlare genomfördes bland arbetsförmedlare som hade åtminstone en ungdom 16–24 år på sin handläggarsignatur.

Undersökningens genomförande

Enkätundersökningen genomfördes som en webbenkätundersökning. Datainsamlingen pågick mellan 24 oktober och 27 november 2012. Svarsfrekvensen motsvarar 66,8 procent totalt sett.

Tabell A1. Urval antal svar, bortfall

	Antal
Bruttourval	2 000
Övertäckning	-314
Nettourval	1 686
Antal svar	1 127
Bortfall	559

En bortfallsanalys visar att arbetsförmedlare som i mindre utsträckning arbetar med ungdomar är mindre benägna att svara.

Riksrevisionens enkät till ungdomar inskrivna vid Arbetsförmedlingen

Populationen i denna undersökning utgörs av ungdomar som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen. En urvalsram har skapats utifrån Arbetsförmedlingens register per den 11 september 2012 och består av samtliga inskrivna ungdomar som är födda 1987 eller senare och som inte har något registrerat arbetshandikapp/funktionshinder. Från urvalsramen har ett stratifierat obundet slumpmässigt urval om 3 600 ungdomar dragits. Urvalet har stratifierats utifrån om den sökande deltar i Jobbgarantin för ungdomar, i Jobb- och utvecklingsgarantin eller tillhör övriga sökande.

Undersökningens genomförande

Undersökningen genomfördes av Evry under september/oktober 2012 i form av en telefonenkät. Totalt var det 1 608 personer som besvarade telefonenkäten, vilket är 46,7 procent av urvalet (exklusive övertäckning). Se tabell A2.

Tabell A2. Antal svar, bortfall och orsaker till bortfall

	Antal
Bruttourval	3 600
Övertäckning	-122
Nettourval	3 478
Antal svar (svarsfrekvens)	1 608 (46,2%)
Bortfall	1 870
– Ej nådda	1 172
– Abonnentfel, fel nummer	82
– Vägrare	489
– Vet för lite/ej insatt	9
– Språk- eller hörselsvårigheter	94
– Semester/Bortrest/Ej anträffbar under fältperioden	21
– Sjuk under fältperioden	3

Anm. Övertäckningen består av dubletter (5) samt personer som med hjälp av enkätfråga selekterades bort som ej tillhörande målpopulationen (117).

En bortfallsanalys visar att svars- och bortfallsgruppen är ganska lika med avseende på tillgängliga bakgrundsvariabler. Följande grupper är dock något överrepresenterade i bortfallsgruppen:

- Kortare utbildning
- Äldre
- Övriga arbetslösa
- Övriga kommuner
- Längre inskrivningstid
- Kvinnor
- Utrikes födda.

Vikter har tagits fram för att kunna räkna upp resultatet till populationsnivå.

Uppräkning med vikter medför att resultatet kan redovisas för hela populationen och inte bara för enskilda svarande.

Riksrevisionens enkät till kommunerna

Undersökningen riktades till Sveriges samtliga 290 kommuner och genomfördes som en webbenkät under november–december 2012. Enkäten skickades till kommunernas officiella e-mailadresser/registrator för vidarebefordran till ansvarig för arbetsmarknadsfrågor i respektive kommun. Eftersom enkäten bedömdes beröra flera kommunala förvaltningar inom kommunerna (exempelvis social- och utbildningsförvaltningarna) upplystes i följebrev bl.a. om att enkätbesvarandet kan komma att fordra samarbete inom kommunen men att Riksrevisionen önskade ett samlat svar från respektive kommun. Kommunerna ombads svara angående insatser för dem som står till arbetsmarknadens förfogande. Det vill säga inte insatser inom ramen för LSS (exempelvis daglig verksamhet) eller individer som p.g.a. exempelvis svåra sociala problem eller psykisk ohälsa inte kan ta ett arbete och därmed oftast inte heller är aktuella på Arbetsförmedlingen. I den mån kommunerna arbetade med funktionshindrade personer så ombads de inte utesluta dem.

Undersökningens genomförande

Enkäten har besvarats av 251 kommuner vilket innebär en svarsfrekvens om 86,6 procent och exempelvis har samtliga tre storstäder besvarat enkäten (Stockholm, Göteborg och Malmö).

Tabell A3. Population, antal svar, bortfall

Population	290
Antal svar	251
Bortfall	39

En bortfallsanalys av dessa har kunnat konstatera att svars- och bortfallsgruppen är relativt lika med avseende på den regionindelning som SKL tillämpar (Storstadsregion, Glesbygd och Övriga kommuner). Storstadsregionerna är dock något överrepresenterade i svarsgruppen, men skillnaden är marginell varför detta inte bedöms medföra några systematiska fel i undersökningen.

Av de 251 svarande har 232 kommuner (92 procent) uppgivit att de genomfört arbetsmarknadsinsatser för ungdomar. De 19 kommuner (8 procent) som angett att de inte genomfört insatser för ungdomar utgörs främst av mindre kommuner företrädesvis inom glesbygdsområden.

Tilläggsfråga i Arbetskraftsundersökningen (AKU)

För att undersöka varför ungdomar väljer att inte skriva in sig vid Arbetsförmedlingen har Riksrevisionen bitt SCB att lägga till en sådan fråga i den Arbetskraftsundersökning som genomfördes under november och december 2012.

Undersökningens genomförande

Populationen utgjordes av individer i åldrarna 15–24 år som antingen är arbetslösa och inte inskrivna på Arbetsförmedlingen eller har fått jobb under det senaste året och som senast de var arbetslösa inte var inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Urvalet för Riksrevisionens tilläggsfråga bestod av 851 personer och svarsfrekvensen uppgick till 89 procent. Svaren har viktats upp till populationsnivå. Det innebär att det är möjligt att generalisera svaren till samtliga arbetslösa ungdomar som valt bort Arbetsförmedlingen.

Tabell A4. Beskrivning av objektsbortfall

	Antal
Avböjd medverkan	54
Språksvårigheter	3
Övrigt	35
Totalt	92

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

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

2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materielförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – når den alla?
	2012:13	Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning
	2012:14	Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?
	2012:15	Staten på spelmarknaden – når man målen?
	2012:16	Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden
	2012:17	Godkänd? – Skolinspektionens prövningar av ansökningar från enskilda som vill bli skolhuvudmän
	2012:18	Bemanningen av marinens och flygvapnets stående insatsförband
	2012:19	SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?
	2012:20	Statens insatser inom ambulansverksamheten
	2012:21	Statens satsningar på transportinfrastruktur – valuta för pengarna?
	2012:22	Mer att förenkla! Administration i strukturfondsprojekt
	2012:23	Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande

- 2012:24 Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2013
– tydlig och transparent?
- 2012:25 Den kommunala ekonomin och hållbara offentliga finanser
- 2012:26 Etablering genom företagande – är statens stöd till företagare
effektiva för utrikes födda?
- 2012:27 Utsläppshandel för att begränsa klimatförändringen – fungerar det?
- 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

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionen har granskat om regeringens styrning och Arbetsförmedlingens arbete för att stödja ungdomars etablering på arbetsmarknaden är effektivt. De senaste årens konjunkturedgång har bidragit till att ungdomsarbetslösheten ligger på en högre nivå än tidigare. Arbetslösheten kan få långsiktiga negativa effekter för samhällsekonomin och för de enskilda ungdomarna.

Granskningen visar att statens stöd för ungdomars etablering på arbetsmarknaden genom Arbetsförmedlingen kan bli effektivare på flera sätt. Arbetet för att nå arbetslösa ungdomar som inte är inskrivna men som är i behov av myndighetens stöd bör stärkas. Granskningen visar också att det aktiva matchningsstödet till ungdomar kan förbättras liksom förutsättningarna för att tidigt kunna anpassa insatserna till de enskilda ungdomarnas behov.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat regeringen att analysera om regelverket hindrar att arbetssökande ungdomar får tidiga och individuellt anpassade insatser och matchning mot praktik eller arbete. Arbetsförmedlingen rekommenderas att genom strategisk styrning och samordning av arbetet på lokal nivå utveckla arbetet för att nå ungdomar som är i behov av myndighetens stöd men som inte är inskrivna. Arbetsförmedlingen behöver även utveckla sitt metodstöd och organisera det lokala arbetet för att underlätta arbetsförmedlarnas möjlighet att tidigt göra en individuell bedömning och att aktivt matcha ungdomar mot arbetsgivare.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-312-7

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

