

# Aktivitetsgarantin

*Regeringens och AMS uppföljning och utvärdering*

ISBN 91 7086 050 5

RiR 2005:17

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

---

Till Regeringen  
Näringsdepartementet

Datum 2005-11-08  
Dnr 31-2005-0059

## Aktivitetsgarantin – regeringens och AMS uppföljning och utvärdering

Riksrevisionen har granskat regeringens och Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

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

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med § 9 lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet mm. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser AMS. Rapporten överlämnas därför till AMS.

Riksrevisor Eva Lindström har beslutat i detta ärende. Revisor Anna Lundmark har varit föredragande. Revisionsdirektör Mats Johansson och revisionschef Hans Folkesson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Anna Lundmark

*För kännedom: AMS*



# Innehåll

1	Inledning	11
1.1	Problembeskrivning	11
1.2	Syfte och revisionsfrågor	12
1.3	Bedömningskriterier	13
1.4	Genomförande	13
1.5	Avgränsning	14
1.6	Rapportens disposition	14
2	Beskrivning av aktivitetsgarantin	15
2.1	Bakgrund	15
2.2	Regler om innehåll och målgrupp	15
2.3	Relationen till arbetslöshetsförsäkringen	16
2.4	Omfattning och anslag	17
3	AMS uppföljning av aktivitetsgarantin	19
3.1	AMS ansvar för uppföljning och utvärdering	19
3.2	AMS uppföljning av program ger ingen information om aktivitetsgarantin	19
3.3	Hur AMS följer upp utflödet från aktivitetsgarantin	20
3.4	Kunskap om aktivitetsgarantins effekt på deltagarnas möjlighet att få arbete	23
3.5	Uppföljning utifrån aktivitetsgarantins övriga syften	24
3.6	Aktivitetsgarantins kostnader	31
3.7	Sammanfattning och bedömning	32
4	Regeringens krav på uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin	35
4.1	Strukturen i AMS återrapportering	35
4.2	AMS mål- och resultatdialog	36
4.3	Inga föreskrifter för uppföljning	36
4.4	Regeringens krav på utvärdering av effekter	36
4.5	Regeringens krav utifrån aktivitetsgarantins övriga syften	36
4.6	Regeringens krav på uppföljning av kostnader	38
4.7	Vilken information om aktivitetsgarantin har regeringen?	38
4.8	Sammanfattning och bedömning	40
5	Regeringens rapportering till riksdagen	43
5.1	Krav på rapportering utifrån budgetlagen	43
5.2	Krav på återrapportering från riksdagen	43
5.3	Aktivitetsgarantins syften och regeringens rapportering	44
5.4	Aktivitetsgarantins kostnader	47
5.5	Förekomst av övrig information	48
5.6	Underlag saknas	48
5.7	Sammanfattning och bedömning	49

6	Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	51
6.1	Brister i AMS löpande uppföljning av aktivitetsgarantin	51
6.2	AMS bör följa upp aktivitetsgarantin samlat	52
6.3	Regeringen bör säkerställa att AMS följer instruktionen	53
6.4	Regeringen bör förbättra sin rapportering till riksdagen	54
6.5	Rekommendationer	54
	Käll- och litteraturförteckning	55
	Bilaga 1 Förtydligande av vissa begrepp och sammanhang	60
	Bilaga 2 Aktivitetsgarantin i AMS årsredovisning	65
	Bilaga 3 Regeringens krav och myndigheternas återrapportering	67
	Bilaga 4 Regeringens redovisning av stabila och uthålliga aktiviteter	75

# Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat uppföljningen och utvärderingen av aktivitetsgarantin. Aktivitetsgarantin är ett paraplyprogram inom arbetsmarknadspolitiken för dem som riskerar att utförsäkras från arbetslöshetsförsäkringen. Programmet är tänkt som ett stöd för långtidsinskrivna och en hjälp i deras arbetssökande. Aktivitetsgarantin har ingen tidsbegränsning för individen utan kan pågå så länge det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat.

Följande revisionsfrågor besvaras i granskningen:

1. Är AMS uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin ändamålsenlig?
2. Har regeringen ställt ändamålsenliga krav på uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin?
3. Är regeringens rapportering till riksdagen tillförlitlig?

Vid bedömningen av om uppföljningen och utvärderingen är ändamålsenliga utgår Riksrevisionen från riksdagens beslut. Enligt beslutet är syftet med aktivitetsgarantin att den ska leda till arbete eller att deltagaren påbörjar reguljära studier. Aktivitetsgarantin ska innehålla stabila och uthålliga aktiviteter. Den ska säkerställa att den arbetslöse har täta kontakter med arbetsförmedlingen och att kraven på arbetssökande är höga. Aktivitetsgarantin ska också ge kontinuitet i insatser för den arbetslöse. Tanken är att en arbetslös inte ska varva perioder i aktivitetsgarantin med öppen arbetslöshet. Riksrevisionen har också granskat huruvida insatsens kostnader följts upp.

## AMS uppföljning och utvärdering

Riksrevisionens granskning visar att AMS inte gör någon löpande uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin, även om vissa tillfälliga uppföljningsinsatser har genomförts. AMS gör ingen uppföljning utifrån de tre anledningar en deltagare kan lämna aktivitetsgarantin enligt förordningen om arbetsmarknadspolitiska program. Granskningen visar också att AMS inte har någon entydig definition på när en deltagare ska anses ha lämnat aktivitetsgarantin.

AMS följer upp utflödet ur aktivitetsgarantin genom att varje månad kontrollera status för samtliga som anvisats till aktivitetsgarantin och varit i den i minst sex månader. Detta så kallade resultatmätt tar inte hänsyn till hur länge en deltagare varit i aktivitetsgarantin. Resultatmätningarna tar heller inte hänsyn till om deltagaren vid mättillfället är

i insatser inom garantin eller om han eller hon sedan länge har ett arbete. Trots att syftet med aktivitetsgarantin är att den ska leda till arbete eller reguljära studier, definierar AMS högt utflöde som hög effektivitet, oavsett orsaken till att deltagaren lämnar aktivitetsgarantin.

Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att AMS uppföljning och utvärdering inte varit heltäckande utifrån aktivitetsgarantins syften. AMS har gjort en studie som berör insatsens effekter på deltagarnas möjlighet att få arbete. De har varken följt upp om det finns en rundgång mellan öppen arbetslöshet och deltagande i aktivitetsgarantin eller om intensiteten i deltagarnas kontakter med arbetsförmedlingen har ökat. AMS har heller inte genomfört löpande uppföljning av aktivitetsgarantins deltagare, innehåll och kostnader.

Riksrevisionen anser att AMS bör förbättra den löpande uppföljningen av aktivitetsgarantin, bland annat genom att följa upp insatsen i dess helhet samt utifrån dess syften och dess kostnader. AMS bör även definiera vad det innebär att lämna aktivitetsgarantin samt hur detta ska mätas och följas upp.

## **Regeringens krav på uppföljning och utvärdering**

Riksrevisionens granskning visar att regeringen i sin mål- och resultatstyrning av AMS har gett myndigheten uppdrag att återrapporera enklare statistiska uppgifter om flödet i aktivitetsgarantin. I propositionen som låg till grund för inrättandet av aktivitetsgarantin aviserade regeringen att AMS skulle få i uppdrag att utfärda föreskrifter om vad som bör dokumenteras för att kontinuerlig uppföljning och utvärdering av insatsen ska vara möjlig. Regeringen har inte gett AMS något sådant uppdrag. Granskningen visar också att regeringen inte ställt några krav på att AMS ska redovisa kostnaderna för aktivitetsgarantin.

Regeringen har i två fall lämnat uppdrag till arbetsmarknadspolitiska forskningsinstitutioner att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin. Trots att resultaten från dessa och andra uppföljningar tyder på låg måluppfyllelse i aktivitetsgarantin har regeringen inte ökat kraven på AMS egen uppföljning och utvärdering. Riksrevisionen anser att regeringen bör säkerställa att AMS följer AMV:s instruktion när det gäller uppföljning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Riksrevisionen anser även att regeringen bör efterfråga mer sammanhållen information om aktivitetsgarantin.



## **Regeringens rapportering till riksdagen**

Riksrevisionens granskning visar att regeringens rapportering om aktivitetsgarantin till riksdagen är översiktlig och att endast knapphändig information om effekter, måluppfyllelse och kostnader har lämnats. Rapporteringen är i några fall missvisande. Riksrevisionen anser att återrapportering till riksdagen har förutsättningar att bli mer tillförlitlig och heltäckande om uppföljningen och utvärderingen av aktivitetsgarantin förbättras.



# 1 Inledning

## 1.1 Problembeskrivning

Sedan år 2000 finns en aktivitetsgaranti inom arbetsmarknadspolitiken, som tillkom i samband med införandet av en bortre tidsgräns i arbetslöshetsförsäkringen i slutet av 1990-talet. Aktivitetsgarantin (GAR) infördes som ett sätt att trygga försörjningen för de arbetsökande som närmade sig slutet av sin period i arbetslöshetsförsäkringen. En annan motivering som framfördes var att aktivitetsgarantin skulle vara en satsning för dem som under lång tid inte kunnat få arbete med hjälp av arbetsförmedlingens vanliga insatser.

Aktivitetsgarantin är ett arbetsmarknadspolitiskt paraplyprogram som består av arbetsförmedlingens övriga insatser och program. Insatsen har ingen bortre tidsgräns utan ska pågå så länge det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat, vilket i praktiken kan innebära att ersättning utgår tills ålderspension blir aktuell. Sedan starten 2000 har ca 100 000 personer varit inskrivna i aktivitetsgarantin. I oktober 2005 deltog ca 46 000 personer.

Aktivitetsgarantin har flera syften. Enligt riksdagsbeslut<sup>1</sup> har aktivitetsgarantin följande syften.<sup>2</sup> Den ska

- innebära stabila och uthålliga aktiviteter fram till en anställning eller mot en reguljär utbildning,
- bryta rundgången mellan arbetsmarknadspolitiska åtgärder och öppen arbetslöshet,
- säkerställa att den arbetslöse söker arbete aktivt, även under perioder av praktik, utbildning eller anställning med anställningsstöd, Aktivitetsgarantin ska innebära tätare kontakter med arbetsförmedlingen samt att en person deltar i ett mer sammanhållet program,
- hjälpa till att utveckla metoder som gör det lättare att aktivera dem som drabbats av strukturarbetslöshet (glesbygd) och låg sysselsättningsnivå i segregerade områden.

Arbetsmarknadsutskottet har vid några tillfällen poängterat att regeringen särskilt bör följa utvecklingen i aktivitetsgarantin. Bland annat påpekade utskottet att det behövs en kontinuerlig vidareutveckling av arbetsmarknadsstatistiken så att den på bästa sätt återspeglar förhållanden

---

<sup>1</sup> Prop. 1999/2000:98, Bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:119.

<sup>2</sup> "Den ska sammantaget leda till att kompetensen hos de arbetslösa hålls uppe och bättre motsvarar arbetsgivarnas krav, att utslagning motverkas och att missbruk av försäkringen minskar." Prop. 1999/2000:98 s. 57.

och utveckling på arbetsmarknaden, exempelvis den statistik som kommer att utarbetas inom aktivitetsgarantin.<sup>3</sup> Utskottet har också påpekat betydelsen av att regeringen följer arbetet med aktivitetsgarantin utifrån kravet att den ska anpassas efter individens behov, liksom hur arbetet med lokal samverkan fungerar.<sup>4</sup>

I propositionen som låg till grund för inrättandet av aktivitetsgarantin sägs att: "Aktivitetsgarantin ska kontinuerligt följas upp och utvärderas. Statistik skall föras på ett sådant sätt att detta är möjligt. AMS kommer att få i uppdrag att utfärda föreskrifter för vad som ska dokumenteras för att detta blir möjligt."<sup>5</sup>

Aktivitetsgarantin tar stora resurser i anspråk. Det beror dels på att programmet saknar tidsbegränsning, dels på att det förutsätter stora personalresurser då ökade kontakter med arbetsförmedlingen ingår. Antalet deltagare i garantin har ökat över tid och utflödet har visat sig vara lågt. Allt fler börjar i aktivitetsgarantin sent i sin arbetslöshetsperiod, något som riskerar att göra aktivitetsgarantin till en volymåtgärd.<sup>6</sup> Aktivitetsgarantin är till sin konstruktion mer komplex än andra insatser inom arbetsmarknadspolitiken.

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har enligt Arbetsmarknadsverkets (AMV) instruktion ansvar för att följa upp och utvärdera all arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Att regeringen har kontroll över aktivitetsgarantin och säkerställer en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering är av avgörande betydelse för att aktivitetsgarantin ska fungera effektivt. Detta är bakgrunden till att Riksrevisionen granskar uppföljningen av aktivitetsgarantin.

## 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är tredelat och berör i alla delar ändamålsenligheten i uppföljningen och utvärderingen av aktivitetsgarantin.

Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

- Är AMS uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin ändamålsenlig?
- Har regeringen ställt ändamålsenliga krav på uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin?
- Är regeringens rapportering till riksdagen tillförlitlig?

---

<sup>3</sup> 1999/2000:AU7 s. 18. Andra synpunkter på statistiken finns i 2001/02:AU5 s. 28. Ett antal motioner har också skrivits med anledning av dessa se 2001/02:AU5 s. 28, 74 och 85.

<sup>4</sup> 2000/01:AU5 s. 41.

<sup>5</sup> Prop. 1999/2000:98 s. 59.

<sup>6</sup> RiR 2004:3 s. 43. IAF 2005-07-01.

### 1.3 Bedömningskriterier

Med ändamålsenlig uppföljning och utvärdering<sup>7</sup> avser Riksrevisionen att den

1. ger information om **huvudsyftet**, dvs. **om insatsen leder till arbete**,
2. ger information utifrån de övriga **syften som riksdagen** beslutat (se avsnitt 1.1 ovan),
3. ger information om insatsens **kostnader**,

Varje revisionsfråga svarar mot dessa tre utgångspunkter.

Granskningen utgår vidare från det ansvar regeringen har enligt lagen om statsbudgeten att redovisa rättvisande underlag till riksdagen, liksom det ansvar AMS har enligt sin instruktion att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiken.

En ytterligare utgångspunkt för granskningen är regeringens ansvar för styrning av myndigheterna liksom regeringens krav på myndigheterna enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

### 1.4 Genomförande

Granskningen bygger huvudsakligen på tre former av underlag. Det första är de propositioner och utskottsbetänkanden som legat till grund för aktivitetsgarantin. Det andra är de officiella dokument som utarbetats inom ramen för regeringens mål- och resultatstyrning av AMV, dvs. regleringsbrev, beslut om särskilda uppdrag samt återrapporteringar. Det tredje är material som utarbetats internt på AMS i myndighetens arbete med uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin.

Materialen har kompletterats med intervjuer med nyckelpersoner på Näringsdepartementet och AMS. På Näringsdepartementet har ansvariga tjänstemän för aktivitetsgarantin och för mål- och resultatdialogen med AMS intervjuats. På AMS har intervjuer genomförts med representanter för avdelningen för verksamhetsstöd samt för avdelningen för analys och utvärdering. Viss information har kompletterats med uppgifter från förvaltningsavdelningen. Därutöver utgör även annat material från AMV underlag för granskningen. Uppdrag som regeringen gett till Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)

---

<sup>7</sup> Det finns anledning att skilja mellan begreppen uppföljning och utvärdering. En uppföljning ger främst information om en åtgärds utfall, t.ex. andelen i arbete efter en viss period. Den säger emellertid inget om effekterna av åtgärden. Orsaken till detta är att man saknar en jämförelsenorm, dvs. ingen jämförelse görs med vad som skulle ha hänt i alternativfallet. I utvärderingar utnyttjas emellertid en jämförelsenorm, och utvärderingar ger därför information om en åtgärds effekter.

och Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO) vid Växjö universitet är också underlag till granskningen.

Tre länsarbetsnämnders arbete med uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin har vidare studerats. Ansvariga för aktivitetsgarantin i Värmlands, Jönköpings och Västerbottens län har intervjuats.

Arbetet med granskningen har pågått mellan mars och oktober 2005. Granskningen har genomförts av Anna Lundmark, Mats Johansson och Margareta Bure. Margareta Bure var projektledare t.o.m. maj 2005.

## 1.5 Avgränsning

Som nämndes inledningsvis har aktivitetsgarantin flera syften. De syften som berörs i granskningen är att

- aktivitetsgarantin, liksom andra arbetsmarknadspolitiska insatser, i förlängningen avser att *leda till reguljärt arbete*,
- aktivitetsgarantin ska *innehålla stabila och uthålliga aktiviteter*,
- *rundgången mellan öppen arbetslöshet och deltagande i åtgärd ska motverkas*,
- aktivitetsgarantin ska *innebära tätare kontakter med arbetsförmedlingen och att deltagaren kontinuerligt söker arbete*.

Granskningen omfattar perioden från det att aktivitetsgarantin inrättades i augusti 2000 till och med oktober 2005.

## 1.6 Rapportens disposition

Granskningen tar sin utgångspunkt i att regeringen via förordning gett AMS det långsiktiga ansvaret för uppföljning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Därutöver har Riksrevisionen granskat regeringens mer kortsiktiga mål- och resultatstyrning av AMS via regleringsbrev. Enligt lagen om statsbudgeten kan regeringen inhämta underlag från andra myndigheter, sektorsmyndigheter eller forskningsinstitutioner. Därför berörs även uppdrag till andra myndigheter.

Granskningen består av tre delar. Först presenteras bakgrund, problembeskrivning, revisionsfrågor och granskningens utgångspunkter. Den andra delen är granskningens empiridel, vilken omfattar dels den utvärdering och uppföljning som AMS genomfört, dels de krav på löpande uppföljning som regeringen ställt. Den andra delen omfattar även den rapportering om aktivitetsgarantin som regeringen lämnat till riksdagen. Granskningens tredje del består av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

## 2 Beskrivning av aktivitetsgarantin

### 2.1 Bakgrund

Åren 2000 och 2001 initierade regeringen förändringar av innehållet i arbetsmarknadspolitiken och arbetslöshetsförsäkringen genom propositionerna 1999/2000:98 *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt samt 1999/2000:139 En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring.*

Förändringarna inom arbetsmarknadspolitiken innebar bland annat resursförstärkningar till arbetsförmedlingarna, ett nytt anställningsstöd samt inrättande av en aktivitetsgaranti. I arbetslöshetsförsäkringen förändrades arbetsvillkoret och återkvalificeringsvillkoret. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder återkvalificerade inte längre till ett nytt arbetsvillkor. Anställning med anställningsstöd likställdes dock med reguljärt arbete. En tidsbegränsning infördes i arbetslöshetsförsäkringen. Ersättningstiden begränsades till att omfatta maximalt 300 ersättningsdagar, med möjlighet till en förlängning med ytterligare 300 dagar. Förändringen innebar högre krav på arbetssökande och delaktighet.

Bakgrunden till att aktivitetsgarantin infördes 2000 var att det då fanns ett stort antal personer som varit inskrivna på arbetsförmedlingen under en längre tid och att befintliga åtgärder inte hade varit effektiva för dessa personer. De hade under 1990-talets lågkonjunktur hamnat i en rundgång mellan deltagande i arbetsmarknadsåtgärder och öppen arbetslöshet. Bedömningen var att konjunkturen var på väg uppåt och aktivitetsgarantin skulle möjliggöra för arbetsförmedlingarna att arbeta mer intensivt med personer som var eller riskerade att bli långtidsinskrivna.<sup>8</sup>

### 2.2 Regler om innehåll och målgrupp

Aktivitetsgarantin omfattar dem som är inskrivna vid arbetsförmedlingen, som är minst 20 år och är eller riskerar att bli långtidsinskrivna<sup>9</sup>. Sedan 2001 ska en arbetssökande anvisas till aktivitetsgarantin senast inom 27 månader från det att personen blivit arbetslös. Den som bibehåller sin förankring på arbetsmarknaden ska dock inte (om det inte finns särskilda skäl för det)

---

<sup>8</sup> Prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:119. Prop. 1999/2000:139, bet. 2000/01:AU5, rskr. 2000/01:47.

<sup>9</sup> En arbetssökande blir långtidsinskriven efter 24 månaders inskrivning på arbetsförmedlingen om denne inte har haft ett arbete eller avaktualiserats av annan orsak i mer än 30 dagar.

anvisas tidigare än efter 27 månader.<sup>10</sup> Vid risk för långtidsinskrivning och om situationen främjas av snabba insatser kan individen omfattas av aktivitetsgarantin från första arbetslöshetsdagen. En person ska vara i aktivitetsgarantin så länge som det anses vara arbetsmarknadspolitiskt motiverat. En person deltar i garantin tills denne haft ett reguljärt arbete i sex månader utan att samtidigt ha deltagit i andra aktiviteter inom ramen för garantin, påbörjat reguljära studier eller själv valt att lämna de arbetsmarknadspolitiska systemen.<sup>11</sup>

Aktivitetsgarantin innefattar arbetsförmedlingens samtliga tjänster och arbetsmarknadspolitiska program och är tänkt att vara ett paraplyprogram med fokus på personligt anpassat stöd och tätare kontakter mellan arbetsökande och handledare. Aktiviteterna ska bedrivas på heltid.<sup>12</sup>

Samtidigt som aktivitetsgarantin inrättades så tillkom ett nytt anställningsstöd, det särskilda anställningsstödet (SAS). SAS omfattade inledningsvis personer som var långtidsinskrivna, 57 år eller äldre och som hade små möjligheter att återkomma till den reguljära arbetsmarknaden.<sup>13</sup> Det särskilda anställningsstödet utökades 2003 till att även omfatta arbetsökande som är yngre än 57 år om de deltagit i aktivitetsgarantin i minst 18 månader. Det blev också möjligt att bevilja ytterligare en period med SAS hos samma arbetsgivare efter viss prövning.<sup>14</sup> Det särskilda anställningsstödet återkvalificerar inte till ett nytt arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen och är endast till för deltagare i aktivitetsgarantin.

### 2.3 Relationen till arbetslöshetsförsäkringen

År 2001 förändrades vissa bestämmelser i anslutning till arbetslöshetsförsäkringen på grund av aktivitetsgarantin. Rätten att återgå till en oavslutad period i arbetslöshetsförsäkringen efter deltagande i aktivitetsgarantin togs bort. Tid i aktivitetsgarantin blev till ej överhoppningsbar tid, vilket innebär att arbete som utförts före inträde i aktivitetsgarantin inte längre kunde räknas som kvalificerande till ett nytt arbetsvillkor. Särskilda bestämmelser för återinträde i försäkringen efter studier i anslutning till aktivitetsgarantin infördes, liksom särskilda regler för deltidsarbete.

En regel infördes för återanvisning till aktivitetsgarantin. Om en deltagare i aktivitetsgarantin stängts av (fått sin anvisning återkallad) på

---

<sup>10</sup> Prop. 1999/2000:139, bet. 2000/01:AU5, rskr. 2000/01:47.

<sup>11</sup> Prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:119.

<sup>12</sup> Prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:119. Prop. 1999/2000:139, bet. 2000/01:AU5, rskr. 2000/01:47.

<sup>13</sup> Prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:119.

<sup>14</sup> Prop. 2002/03:44, bet. 2002/03:AU8, rskr. 2002/03:200.



grund av avvisat erbjudande om lämpligt arbete kan deltagaren få rätt att återkomma till aktivitetsgarantin. Detta är möjligt när personen åter anmält sig på arbetsförmedlingen inom 60 dagar efter avstängningen och varit anmäld samt aktivt arbetssökande i 45 dagar (ersättningsdagar, dvs. nio veckor).<sup>15</sup>

## 2.4 Omfattning och anslag

Sedan starten 2000 har cirka 105 000 personer deltagit i aktivitetsgarantin.<sup>16</sup> Under 2004 var 106 000 arbetssökande i ett arbetsmarknadspolitiskt program i genomsnitt per månad under året. Drygt en tredjedel av dessa var även inskrivna i aktivitetsgarantin.<sup>17</sup>

Inga specifika anslag finns för aktivitetsgarantin, men berör indirekt fyra av AMV:s anslag. Förutom dessa fyra anslag innebär anställningsstöden en utgift på budgetens inkomstsida, en skattekreditering för de företag som anställer en person med hjälp av anställningsstöd. För 2005 beräknades denna skattekreditering omfatta 3,1 miljarder kronor<sup>18</sup>. I regeringens sysselsättningspaket som presenterades i budgetpropositionen för 2006 hade denna skattekreditering mer än fördubblats.

Tabell 1: Anslag som berör aktivitetsgarantin<sup>19</sup>

Anslagspost	Förslag 2006 (tkr)
22:1 AMV:s förvaltningskostnader	5 079 852
22:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	45 020 600
22:3 Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader	5 332 129
22:4 Lönebidrag och Samhall m.m.	11 631 057
Skattekreditering, anställningsstöd vid anställning av långtidsarbetslösa <sup>20</sup>	7 643 000

<sup>15</sup> Prop. 2002/03:44, bet. 2002/03:AU8, rskr. 2002/03:200.

<sup>16</sup> Enligt uppgifter från AMS om deltagare som anvisats t.o.m. april 2005.

<sup>17</sup> Arbetsmarknadspolitiska program, AMS Årsrapport 2004 s. 7 och 152.

<sup>18</sup> Prop. 2005/06:1 Utgiftsområde 13, s. 20.

<sup>19</sup> Prop. 2005/06:1 Utgiftsområde 13, s. 20, 65–70.

<sup>20</sup> Det finns fyra olika anställningsstöd: allmänt, förstärkt, utökat förstärkt och särskilt anställningsstöd. Anslagsposten omfattar alla dessa fyra.



## 3 AMS uppföljning av aktivitetsgarantin

Delar av AMS uppföljning och utvärdering är underlag för återrapporteringen till regeringen inom ramen för mål- och resultatstyrningen. Detta kapitel omfattar dock enbart den uppföljning och utvärdering som AMS genomfört för internt bruk. Endast vissa delar av detta har offentliggjorts.

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av den statistiska uppföljningen av aktivitetsgarantin. Därefter behandlas AMS uppföljning och utvärdering utifrån granskningens utgångspunkter om effekter, övriga syften samt kostnader.

Vissa delar av kapitlet är av mer teknisk karaktär. För att underlätta förståelsen i dessa delar finns fördjupade förklaringar i bilaga 1.

### 3.1 AMS ansvar för uppföljning och utvärdering

Arbetsmarknadsverket (AMV) omfattar Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och länsarbetsnämnderna (LAN). AMS är central förvaltningsmyndighet för arbetsmarknadsfrågor och chefsmyndighet för länsarbetsnämnderna.

Enligt AMV:s instruktion har AMS ansvar för att leda, samordna och utveckla den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom landet och se till att den bedrivs effektivt. Myndigheten ska sätta upp mål och riktlinjer för verksamheten inom respektive länsarbetsnämnd samt följa upp och utvärdera resultatet av verksamheten.<sup>21</sup>

AMS har således ett generellt ansvar att följa upp och utvärdera den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Mål- och resultatstyrningen ställer stora krav på att myndigheten utvecklar metoder och system för att följa upp och utvärdera verksamheten och därmed få en bättre grund för styrning, utveckling av insatserna och omprövning.

### 3.2 AMS uppföljning av program ger ingen information om aktivitetsgarantin

Uppgifter om deltagarna i aktivitetsgarantin registreras inte på samma sätt i AMS statistiksystem som uppgifter om deltagare i de flesta övriga arbetsmarknadspolitiska program, eftersom aktivitetsgarantin inte är en

---

<sup>21</sup> Förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket §§ 1 och 4.

sökandekategori (Skatkod).<sup>22</sup> De flesta deltagare som är registrerade i aktivitetsgarantin är samtidigt registrerade i ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, till exempel arbetsmarknadsutbildning eller arbetspraktik.

De analyser av arbetsmarknadspolitiska program som AMS genomför kontinuerligt genererar få uppgifter om aktivitetsgarantin. Detta gäller till exempel uppgifter om kostnader, utfall<sup>23</sup> och målgrupp. AMS har konstruerat en kombinationsdatafil (AKTGAR) för att avhjälpa detta. Med hjälp av datafilen kan uppgifter från programmen kombineras med registreringen i aktivitetsgarantin.

### 3.3 Hur AMS följer upp utflödet från aktivitetsgarantin

Enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program deltar en person i aktivitetsgarantin tills

- han eller hon har uppfyllt ett nytt villkor i arbetslöshetsförsäkringen (sex månaders reguljärt arbete),
- påbörjat reguljära studier eller
- själv valt att lämna aktivitetsgarantin<sup>24</sup>.

En deltagare kan också stängas av från aktivitetsgarantin, vilket innebär att anvisningen till programmet återkallas.<sup>25</sup> Enligt företrädare för AMS finns ingen entydig definition av hur man ska mäta att en deltagare lämnat aktivitetsgarantin.<sup>26</sup> Det finns enligt AMS svårigheter att utifrån existerande system följa upp de tre anledningarna enligt förordningen.

Enligt företrädare för AMS är det viktigt att skilja på deltagares *status* och *på vilket sätt* de lämnar aktivitetsgarantin. En deltagare kan till exempel lämna aktivitetsgarantin genom avstängning eller genom ett eget val. Status är den sysselsättning (arbete, studier, i arbetsmarknadspolitiskt program etc.) som en deltagare har en viss tid efter start i garantin.

AMS följer löpande upp deltagarnas status, främst genom det resultatmått som beskrivs nedan. AMS följer inte upp dem som stängs av eller själva väljer att lämna aktivitetsgarantin. Uppgifter om dem som själva valt att lämna aktivitetsgarantin och inte gått till arbete eller reguljär utbildning

---

<sup>22</sup> Det finns enligt AMS fler program som inte har en motsvarighet i sökandekategorierna, t.ex. arbetsplatsintroduktion.

<sup>23</sup> Med en åtgärds utfall menas andelen deltagare i arbete, studier eller annan sysselsättning efter en viss period. Utfall ger emellertid ingen information om effekterna av åtgärden. Se avsnitt 1.3.

<sup>24</sup> Enligt prop. 1999/2000:98 ska en person delta i aktivitetsgarantin tills det att han eller hon "själv väljer att lämna de arbetsmarknadspolitiska systemen". Att lämna aktivitetsgarantin innebär just detta, då det inte är möjligt att återgå till en tidigare ej avslutad period i arbetslöshetsförsäkringen.

<sup>25</sup> Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program §§ 23, 37a.

<sup>26</sup> Enligt information från AMS 2005-06-10.

kan främst fås genom studier av deltagarnas daganteckningar och handlingsplaner.

### *AMS interna registrering säger lite om utflödet*

När en arbetssökande bedöms vara aktuell för deltagande i aktivitetsgarantin tas beslut om start i garantin, dvs. en anvisning görs. Varje arbetssökande som anvisas till aktivitetsgarantin registreras genom att de får ett startdatum i aktivitetsgarantin med ett förutbestämt slutdatum. Denna så kallade GAR-period omfattar vanligtvis 24 månader och beslutet kan förlängas. Om beslutet inte förlängs upphör GAR-perioden. Det finns ingen specifik variabel i AMS statistiksystem för avslut kopplat till att GAR-perioden upphör.

Enligt företrädare för AMS kan de avslutade GAR-perioderna delvis användas som ett mått på utflöde från garantin. Det finns dock vissa brister med att mäta utflödet på detta sätt då det förekommer att arbetsförmedlingen kort efter en avslutad period anvisar samma person till aktivitetsgarantin på nytt.

### **Studier av avbrott ger delvis information om dem som själva valt att lämna aktivitetsgarantin**

När ett arbetsmarknadspolitiskt program avbryts innan slutdatum registreras en orsak till avbrottet. En deltagare kan få arbete och därför lämna t.ex. en arbetsmarknadsutbildning. Enligt AMS är det viktigt ur ekonomiskt hänseende att följa upp orsaken till att ett program avbryts.

Samma rutiner finns när det gäller aktivitetsgarantin. Om en GAR-period avslutas före det förutbestämde slutdatumet registreras en avbrottsorsak. Enligt företrädare för AMS kan de som själva valt att lämna aktivitetsgarantin identifieras genom att studera avbrottsorsak. Uppgifter från AMS visar att cirka en tredjedel av alla anvisningar till aktivitetsgarantin har avbrutits. Av dessa har cirka 40 procent avbrutits med anledningen "enligt överenskommelse".<sup>27</sup>

Registreringen av avbrottsorsak är viktig av juridiska skäl. Ett avbrott innebär dock inte nödvändigtvis att deltagaren avaktualiseras<sup>28</sup> från arbetsförmedlingen.

---

<sup>27</sup> Enligt information från kommentarer i AMS faktagranskning av rapportutkast.

<sup>28</sup> Att avaktualiseras innebär att inskrivningsperioden avslutas och den arbetssökande lämnar arbetsförmedlingen.

### *Resultatmättet ger information om status en men inte om utflöde*

AMS mäter resultat i aktivitetsgarantin genom att registrera deltagarnas status en tid efter att de börjat i aktivitetsgarantin.<sup>29</sup> På AMV:s intranät VIS definieras resultatmättet på följande sätt:

”Deltagare som har erhållit arbete med eller utan stöd, lämnat garantin p g a reguljära studier eller avaktualiserats av annat skäl.<sup>30</sup> Hög andel indikerar hög effektivitet och skapar möjlighet för fler sökande att ta del av aktivitetsgarantin. Mätningen visar status för personer som påbörjade aktivitetsgarantin för sex månader sedan eller tidigare.”<sup>31</sup>

Resultatmättet är ett aggregerat mått som mäter status för alla deltagare som skrivits in i aktivitetsgarantin sedan starten 2000 och varit i aktivitetsgarantin i minst sex månader. Varje månad kompletteras filen med information om de nya deltagare som nått sexmånadersgränsen. Resultatet mäts genom att AMS, den sista dagen i varje månad, kontrollerar vilken Skatkod deltagarna är i eller av vilken orsak de avaktualiserats.<sup>32</sup> Detta innebär att resultatmätningarna innehåller uppgifter både om dem som varit i aktivitetsgarantin men som avaktualiserats och om dem som fortfarande är i aktivitetsgarantin, dvs. de som har en pågående GAR-period och de som avslutat sin GAR-period men som kvarstår som inskrivna på arbetsförmedlingen. Någon redovisning med uppdelning på dessa tre grupper finns inte, utan resultatet redovisas samlat.

Då definitionen av utflöde från aktivitetsgarantin inte är tydlig och då resultatmättet inte tar hänsyn till om deltagaren för närvarande är i garantin eller inte, så kan resultatmätningarna inte användas som underlag för en uppskattning av utflöde. De deltagare som har ett arbete med särskilt anställningsstöd kvalificerar sig inte genom detta arbete till en ny ersättningsperiod, till skillnad från andra anställningsstöd. De återgår därför till aktivitetsgarantin, om de inte fått ett reguljärt arbete. Det är därför tveksamt om kategorin ”arbete med stöd” kan ses som utflöde.

Enligt företrädare för AMS är bakgrunden till resultatmättets konstruktion att AMS har ett uppföljningsansvar. Enligt regelverket är det tills det att deltagarna arbetat i minst sex månader.

---

<sup>29</sup> Resultatet i september 2005 var 60,5 procent. Se bilaga 1.

<sup>30</sup> Arbete utan stöd-avaktualiserade kod 1–3 och Skat 31, 41.  
Arbete med stöd-avaktualiserade kod 4 och Skat 35, 42, 43, 47–50.  
Reguljär utbildning-avaktualiserade kod 7.  
Övriga avaktualiserade-avaktualiserade kod 5, 6, 9.

<sup>31</sup> AMV:s intranät VIS 2005-05-06.

<sup>32</sup> AMV:s intranät VIS 2005-05-06.

### *Problem att mäta utflöde från garantin genom avaktualisering*

När en arbetslös får ett arbete, börjar studera eller av någon annan anledning lämnar arbetsförmedlingen permanent, avaktualiseras personen. En avaktualiseringsorsak registreras samtidigt. Ett sätt att mäta utflödet ur aktivitetsgarantin är att kontrollera vilka av dem som avaktualiserats på grund av arbete, reguljära studier m.m. Ett problem med detta är enligt företrädare för AMS att alla som slutat i aktivitetsgarantin (vars GAR-period avslutats) inte avaktualiseras. En deltagare kan välja att fortsätta att vara inskriven på arbetsförmedlingen som ombytessökande eller få ett deltidsarbete och vara registrerad som timanställd.<sup>33</sup>

Ytterligare ett problem med att använda uppgifter om avaktualiseringar för en bedömning av utflödet från aktivitetsgarantin utifrån förordningen om arbetsmarknadspolitiska program, är att många deltagare avaktualiseras av andra anledningar än arbete och studier. Dessa "övriga avaktualiseringar" ger i liten utsträckning information om anledningen till att en deltagare lämnar aktivitetsgarantin.

En sammanställning som AMS gjort på begäran från Riksrevisionen visar att 21 procent av deltagarna som börjat i aktivitetsgarantin mellan augusti 2000 och december 2004 hade avaktualiserats av andra anledningar än arbete och studier. Under rubriken "Övriga avaktualiseringar" finns kategorier som, "åter remitterande myndighet", "kontakten upphört" och "annan orsak". Flertalet avaktualiseras med förklaringen "annan orsak" (11 procent). Någon ytterligare uppdelning av kategorierna görs inte. Enligt företrädare för AMS finns inga uppgifter om vilka förklaringar som ligger bakom dessa kategorier. De menar dock att det är troligt att en stor del av de övriga avaktualiseringarna utgörs av pensioneringar, då medelåldern i aktivitetsgarantin under långa perioder varit hög. Enligt AMS är det också troligt att även de som själva valt att lämna aktivitetsgarantin återfinns i denna kategori.

## **3.4 Kunskap om aktivitetsgarantins effekt på deltagarnas möjlighet att få arbete**

I en utvärdering som AMS genomförde efter det första året konstaterades att deltagare i aktivitetsgarantin fick arbete snabbare än om de inte deltagit, men att den positiva effekten uteslutande förklarades av arbeten som subventionerats med anställningsstöd. Utvärderingen visade att de ökade handledningsinsatserna kunde leda till positiva resultat i termer av reguljära

---

<sup>33</sup> Ombytessökande (Skat 41) innebär att personen har ett arbete men vill fortsätta vara registrerad på arbetsförmedlingen för intresse av annat arbete. Timanställd (Skat 22).

anställningar i de län där efterfrågan på arbetskraft var hög, men att det var svårare i regioner med låg efterfrågan. Man menade också att det fanns risk för att deltagarna i större utsträckning förlitade sig på jobbsökande via arbetsförmedlingens kanaler i stället för egeninitierat sökande och att detta på sikt kunde påverka deltagarnas möjligheter att få arbete negativt.<sup>34</sup>

I AMS årsrapport för arbetsmarknadspolitiska program redovisas inte deltagare, omfattning, resultat m.m. samlat för aktivitetsgarantin utan uppgifterna finns i respektive program. I respektive program görs ingen uppdelning mellan deltagare i och utanför garantin. Rapporten kan således inte användas som underlag för att göra en samlad bedömning av resultatet.

Utifrån resultat av det särskilda anställningsstödet (SAS) finns det en möjlighet att dra slutsatser om aktivitetsgarantin, då endast deltagare i garantin kan anvisas. Resultaten från 2004 visar att cirka 15 procent av deltagarna fått ett reguljärt arbete efter 180 dagar.<sup>35</sup> Ett problem är att resultaten i huvudsak baseras på det relativt låga antal deltagare som hade ett arbete med särskilt anställningsstöd före juli 2003.<sup>36</sup> Merparten av de nuvarande cirka 9 000 deltagarna som har ett arbete med särskilt anställningsstöd började sina anställningar efter andra halvan av 2003 och finns således inte med i dessa resultatberäkningar.

AMS följer upp utfallet i aktivitetsgarantin, dvs. i vilken utsträckning deltagare går till arbete, studier eller annat efter aktivitetsgarantin, främst genom det resultatmått som konstruerats. Resultatmätningarna ger dock begränsad information om utfallet för deltagarna, då det inte tar hänsyn till om deltagaren är kvar i aktivitetsgarantin eller inte.

### 3.5 Uppföljning utifrån aktivitetsgarantins övriga syften

Som nämndes i inledningen ska aktivitetsgarantin enligt riksdagens beslut innehålla stabila och uthålliga aktiviteter. Insatsen ska vara kontinuerlig och pågå tills en deltagare får ett arbete, börjar studera eller själv väljer att lämna de arbetsmarknadspolitiska systemen. Insatsen ska således motverka att en arbetssökande går mellan deltagande i garantin och öppen arbetslöshet. Aktivitetsgarantin ska också innebära ökade kontakter med arbetsförmedlingen och intensifierat arbetssökande, även under perioder av studier eller anställning med anställningsstöd.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Hägglund, AMS 2002.

<sup>35</sup> Arbetsmarknadspolitiska program, AMS Årsrapport 2004 s. 35.

<sup>36</sup> Förändringar i reglerna för anvisning till SAS infördes den 1 juli 2003, se förordning (1997:1275) om anställningsstöd § 5 a.

<sup>37</sup> Prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7 beslut protokoll 1999/00:119.



### *Rundgång mellan deltagande i aktivitetsgarantin och öppen arbetslöshet*

En deltagare som anvisats till aktivitetsgarantin kan inte återgå till en oavslutad period med arbetslöshetsersättning.<sup>38</sup> Utifrån detta perspektiv finns således ingen möjlighet till rundgång mellan aktivitetsgarantin och öppen arbetslöshet. När riksdagen tog beslut om att inrätta aktivitetsgarantin påpekade dock arbetsmarknadsutskottet att "avsikten är inte att någon ska återvända till öppen arbetslöshet utan åtgärden skall pågå kontinuerligt fram till dess att den enskilde lämnar garantin för ett arbete eller utbildning eller till följd av en avstängning"<sup>39</sup>. Riksrevisionen menar att en vidare definition av rundgången behövs för att klargöra i vilken utsträckning deltagare återkommer till arbetsförmedlingen och aktivitetsgarantin. Även om deltagarna inte får en ny ersättningsperiod så är det av vikt att undersöka om aktivitetsgarantin hjälper de arbetslösa att få en förankring på den reguljära arbetsmarknaden.

Som tidigare konstaterats har AMS ingen entydig definition av när en deltagare lämnat aktivitetsgarantin. Det är därför svårt att klargöra om det finns deltagare som går mellan åtgärd inom ramen för aktivitetsgarantin och arbetslöshet, dvs. om en rundgång existerar. AMS konstaterade dock i en studie från 2002 att många deltagare kom tillbaka i arbetslöshet relativt kort tid efter att de lämnat aktivitetsgarantin, särskilt de som fått arbete utan anställningsstöd. Enligt utvärderingen hade aktivitetsgarantin inte förmått förhindra att deltagarna återkom som arbetslösa.<sup>40</sup>

AMS gör ingen uppföljning av om deltagare återkommer till arbetsförmedlingen och aktivitetsgarantin. Under granskningens gång har det framkommit ett antal exempel på situationer som kan tolkas som en rundgång i systemet. Hur AMS följer upp deltagarna i dessa situationer är oklart. Nedan tre exempel:

- En deltagares period i aktivitetsgarantin (GAR-perioden) tar slut utan att beslutet förlängs. Deltagaren kvarstår som inskriven på arbetsförmedlingen.
- En deltagare arbetar i 6 månader och en vecka i ett osubventionerat arbete inom ramen för aktivitetsgarantin. Inom en period av ytterligare några veckor blir personen arbetslös.
- En deltagare avvisar ett erbjudande om lämpligt arbete. Anvisningen till garantin återkallas och GAR-perioden avslutas därmed. Deltagaren fortsätter dock att söka arbete och återvänder till arbetsförmedlingen inom 60 dagar.

---

<sup>38</sup> Förändringen trädde i kraft 2003. Se prop. 2002/03:44, bet. 2002/03:AU8, rskr. 2002/03:200.

<sup>39</sup> Bet. 1999/2000:AU7 s. 31.

<sup>40</sup> Hägglund, AMS 2002.

Ett uttag ur kombinationsfilen (AKTGAR) som AMS gjort på begäran från Riksrevisionen visar att av de 104 691 deltagare som anvisats till aktivitetsgarantin fram till och med april 2005, så har drygt 20 000 deltagare lämnat aktivitetsgarantin och återkommit, antingen till arbetsförmedlingen och/eller till aktivitetsgarantin. Dessa 20 000 har avaktualiserats från arbetsförmedlingen och därefter påbörjat en ny GAR-period eller en ny inskrivningsperiod.<sup>41</sup>

### *Stabila och uthålliga aktiviteter*

AMS följer inte löpande upp vilka åtgärder inom aktivitetsgarantin deltagarna är i eller innehåller i dessa. Vissa nedslag och tillfälliga uppföljningar har dock gjorts.

I den årliga rapport om de arbetsmarknadspolitiska programmen som AMS publicerar berörs bland annat innehåll, regelverk, kostnader, resultat och deltagarnas sammansättning. I rapporten berörs aktivitetsgarantins syfte och organisation, antalet deltagare och i vilka program de flesta deltagarna befunnit sig under året. I övrigt redovisas inga mer detaljerade uppgifter om aktivitetsgarantins kostnader eller deltagare. Enligt rapporten som omfattade 2004, deltog majoriteten av deltagarna i aktivitetsgarantin i fyra program. Drygt hälften av deltagarna var i aktiviteter inom vägledning och platsförmedling (AVP), 21 procent i anställningsstöd, 11 procent i arbetspraktik och 8 procent i förberedande utbildning.<sup>42</sup>

Exempel på aktiviteter inom AVP är information/kartläggning, jobbsökaraktiviteter i grupp, yrkesvalskurser, studiebesök och kortare arbetspraktik. Den del av aktivitetsgarantin som genomförs genom samarbetsavtal med övriga aktörer ligger inom ramen för AVP.<sup>43</sup>

I slutet av 2004 genomförde AMS en intern översyn av insatserna och deltagarna i aktivitetsgarantin. Syftet var att uppskatta garantins kostnader och omfattning inför 2005.<sup>44</sup> En översikt över deltagarnas fördelning på insatser finns i tabell 2 nedan.

---

<sup>41</sup> För ett utvecklat resonemang och beskrivning av underlaget, se bilaga 1.

<sup>42</sup> Arbetsmarknadspolitiska program, AMS Årsrapport 2004 s. 4–7.

<sup>43</sup> Arbetsmarknadspolitiska program, AMS Årsrapport 2004 s. 8.

<sup>44</sup> Enligt information från AMS 2005-06-15.

Tabell 2. Deltagare i aktivitetsgarantin i december 2004, fördelade efter typ av aktivitet

Typ av aktivitet	Andel	Antal
<b>Arbetsmarknadspolitiska program</b>	<b>68 %</b>	<b>28 803</b>
<i>varav</i>		
AVP	70 %	
Arbetspraktik	14 %	
Förberedande utbildning	11 %	
Arbetslivsinriktad rehab	2 %	
Handikappprogram	2 %	
Arbetsmarknadsutb.	1 %	
Datortek	1 %	
Övriga program	1 %	
<b>Arbete med stöd</b>	<b>27 %</b>	<b>11 414</b>
<i>varav</i>		
Särskilt anställningsstöd	77 %	
<b>Övriga deltagare</b>	<b>3 %</b>	<b>1 097</b>
<b>Arbete utan stöd</b>	<b>2 %</b>	<b>901</b>
<b>Totalt</b>	<b>100 %</b>	<b>42 215</b>

Källa: AMS.

Sammanställningen är gjord av Riksrevisionen utifrån flertalet källor.

Det finns ingen ytterligare statistisk information om aktiviteterna inom ramen för AVP och antalet deltagare i de olika aktiviteterna inom programmet. Enligt företrädare för AMS kan dock information om innehållet i AVP tillhandahållas genom att man studerar deltagarnas daganteckningar och handlingsplaner.

En av de viktigaste insatserna för att säkerställa att aktivitetsgarantin innehåller stabila och uthålliga aktiviteter är enligt företrädare för AMS att arbeta med och förbättra kvaliteten i aktivitetsgarantin. Sedan starten 2000 har två kvalitetsmodeller använts. Den första modellen utvecklade AMS tillsammans med Institutet för kvalitetsutveckling (SIQ) och den omfattade åtta kvalitetsområden. Kvalitetsmätningarna i modellen baserades på handledares och chefers självskattningar. De två mätningar som gjordes av AMS 2002 och 2003 visar att innehållet i aktivitetsgarantin var det som krävde mest utveckling. Enligt företrädare för AMS ansåg flera län att modellen var svår och krånglig att arbeta med, vilket ledde till att den omarbetades. En ny modell har tagits i bruk under 2005 som delvis bygger på en utveckling av den första modellen.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> "Kvalitetsmodell för utveckling av aktivitetsgarantin" AMV:s intranät VIS 2003-10-02 samt information från AMS 2005-06-03.

Den valda metoden med självskattningar som kvalitetsmätningarna baseras på gör det svårt att på ett objektivt sätt ta ställning till kvalitetsutvecklingen. Resultaten från mätningarna har inte heller publicerats utanför AMS.

AMS har inte genomfört någon undersökning av deltagarnas uppfattning om aktivitetsgarantin. Det har därmed inte varit möjligt att ta till vara deltagarnas synpunkter vid förändringar av arbetssätt.

AMS har genomfört två temporära uppföljningsinsatser sedan 2000. Båda fokuserade på innehåll och kvalitet i aktivitetsgarantin. År 2002 gjordes en snabbuppföljning av ett antal länsarbetsnämnders arbete med aktivitetsgarantin, i vilken AMS konstaterade att ökat samarbete mellan LAN och AMS kunde förbättra utflödet ur garantin. Urvalet till garantin, nätverks-träffar och fördjupad kartläggning var några av metoderna för att nå en förbättring.<sup>46</sup> Hur resultatutvecklingen mätts framgår dock inte av AMS dokumentation.

Under 2003 bedrevs ett projekt i samarbete mellan AMS och Länsarbetsnämnden i Jönköping. Projektet syftade till att förbättra kvaliteten och öka utflödet. Några av slutsatserna var att de nya reglerna för särskilt anställningsstöd, ökade arbetsgivarkontakter liksom ett mer strukturerat arbetssätt med dokumentation och värdering av insatserna var utgångspunkter för fortsatt arbete med garantin.<sup>47</sup>

Även AMS internrevision har bidragit med underlag som tillför information om innehållet i aktivitetsgarantin. Vid två tillfällen har internrevisionen granskat aktivitetsgarantin utifrån styrning och kontroll. I den första granskningen konstaterades att målgruppen inte analyserats, liksom att det fanns brister i uppföljningen av om deltagarna hade heltidssysselsättning. Dokumentationen i handlingsplaner och daganteckningar var överlag bristande. Den andra granskningen visade att dokumentationen för anvisning hade förbättrats, men att det fortfarande fanns brister. Detta gällde även handlingsplanerna.<sup>48</sup>

### *Ökade kontakter med arbetsförmedlingen och ökat arbetssökande*

Enligt företrädare för AMS finns det ingen möjlighet att från existerande system få fram uppgifter om hur ofta de arbetslösa träffar sin handledare eller hur stor del av arbetsförmedlarnas tid som går till att handleda deltagare i aktivitetsgarantin.

---

<sup>46</sup> Kortfattad beskrivning av uppdraget och AMS-gruppens erfarenheter från arbetssättet med snabbuppföljningen av aktivitetsgarantin, AMS 2002.

<sup>47</sup> Projekt för bättre resultat och kvalitet i aktivitetsgarantin i Jönköpings län, AMS 2002.

<sup>48</sup> AMS Revisionsrapport 4/01 samt delrapporterna 4/01:1–6, AMS Sammanfattande revisionsrapport 1:4/03 s. 7–9, AMS Sammanfattande revisionsrapport 1:1/05.

AMS undersöker inte heller om arbetsförmedlarna ställer krav på deltagarna i aktivitetsgarantin att söka arbete även under perioder av studier eller arbete med anställningsstöd.

En väg att få kunskap om deltagarnas sökaktivitet och kontakter med arbetsförmedlingarna är genom deltagarundersökningar. AMS har inte genomfört någon sådan av aktivitetsgarantin. Företrädare för AMS har dock i intervjuer med Riksrevisionen hänvisat till resultaten från undersökningar som ett par länsarbetsnämnder<sup>49</sup> genomfört.

I en deltagarundersökning som LAN i Västerbottens län genomförde 2004 framgår att 6 procent av deltagarna aldrig träffade sin handledare och att 48 procent av deltagarna träffade sin handledare någon gång per kvartal eller mer sällan. 10 procent angav att deras handlingsplan aldrig följts upp. Resultaten visar också att 45 procent av deltagarna i liten utsträckning eller aldrig deltagit i gruppaktiviteter inom aktivitetsgarantin. Vad gäller jobbsökande så angav hälften av deltagarna att de sökt ett arbete inom den senaste månaden. Enkäten efterfrågar också deltagarnas nuvarande aktivitet. Resultatet visar att 12 procent inte deltog i någon aktivitet, varken via arbetsförmedlingen eller hos någon annan aktör. Dessa sökte enbart arbete på egen hand.<sup>50</sup> Samma enkät har använts av Jämtlands och Västernorrlands län. Skillnaden i resultat mellan länen är små.<sup>51</sup>

Enligt företrädare för AMS har man tagit del av resultaten men innehållet har inte förmedlats till andra länsarbetsnämnder eller legat till grund för förändringar från AMS sida.

### **AMS följer inte upp de som stängts av från aktivitetsgarantin**

Ökad kontakt med arbetsförmedlingen och krav på att söka arbete även under tid i program innebär en ökad möjlighet till kontroll av om deltagarna i aktivitetsgarantin står till arbetsmarknadens förfogande eller inte. Syftet att motverka missbruk av arbetslöshetsförsäkringen underströks särskilt i propositionen som låg till grund för inrättandet av aktivitetsgarantin.<sup>52</sup>

Under de första åren med aktivitetsgarantin innebar en återkallad anvisning (utan att ett nytt arbetsvillkor var uppfyllt) att deltagaren förlorade både rätten till arbetslöshetsersättning och till aktivitetsstöd och således stod utan försörjning. Detta förändrades 2003 och ett återanvisningskrav till aktivitetsgarantin infördes.<sup>53</sup>

Som vi tidigare nämnt så följer AMS inte löpande upp antalet deltagare som lämnar aktivitetsgarantin på grund av att de inte stått till

<sup>49</sup> Stockholm, Västerbotten, Jämtland, Västernorrland och Västra Götaland.

<sup>50</sup> Deltagarenkät aktivitetsgarantin, Västerbottens län november 2002 och mars 2004.

<sup>51</sup> Deltagarenkät aktivitetsgarantin, jämförelse 3 län, mätperiod AC och Y 2004, Z 2003.

<sup>52</sup> Prop. 1999/2000:98 (s. 57), bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:119.

<sup>53</sup> För ett utvecklat resonemang om detta, se bilaga 1.

arbetsmarknadens förfogande eller stängts av av annan anledning. Någon statistik över återkallande av anvisning till aktivitetsgarantin liknande den statistik som finns över ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning<sup>54</sup> publiceras inte. Den statistik som redovisas nedan har tillhandahållits efter förfrågan från Riksrevisionen.

Sedan starten 2000 har 6 430 personers anvisningar till aktivitetsgarantin återkallats, se tabell 3a nedan. Detta motsvarar cirka 7 procent av samtliga deltagare, enligt uppgifter från april 2005.

**Tabell 3a.** Återkallad anvisning till aktivitetsgarantin augusti 2000 t.o.m. april 2005

Tidpunkt	Antal	Därav åter i GAR
2000.08 – 2003.10	4 125	1 286
2003.11 – 2005.04	2 205	4 81
<b>Totalt</b>	<b>6 430</b>	<b>1 767</b>

Källa: AMS efter förfrågan från Riksrevisionen.

Från och med november 2003 finns information om återkallelserna fördelade efter orsak. Som tabell 3b nedan visar är den vanligaste orsaken till återkallande av anvisning att deltagaren har avvisat erbjudande om arbete eller insats inom aktivitetsgarantin.

**Tabell 3b.** Avbrottsorsak som grund för återkallande av anvisning till aktivitetsgarantin november 2003 t.o.m. april 2005

Orsak	Antal	Därav åter i GAR
Deltagaren avvisar erbjudande om arbete/insats	746	280
Deltagaren stört eller misskött verksamheten	654	101
Övriga särskilda skäl	737	93
Anvisningen har grundats på felaktiga uppgifter	3	0
Väsentligt ändrade omständigheter föreligger	64	7
Rd eller regering har ändrat förutsättningarna	1	0
<b>Totalt</b>	<b>2 205</b>	<b>481</b>

Källa: AMS efter förfrågan från Riksrevisionen.

<sup>54</sup> Publiceras av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).

### 3.6 Aktivitetsgarantins kostnader

Kostnaderna för aktivitetsgarantin består dels av deltagarnas ersättning, dels av ersättning till anordnarna av aktiviteter inom aktivitetsgarantin samt övriga omkostnader. Anställningsstöden finansieras via skattekrediteringar till arbetsgivarna. Därtill kan räknas att aktivitetsgarantin beskrivs som mer personalintensiv än andra arbetsmarknadspolitiska insatser och därför borde innebära höga personalkostnader. Bland annat permanentades 2002 de tillfälliga personalförstärkningarna som AMV under ett antal år fick särskilda medel för.<sup>55</sup>

AMS gör ingen övergripande löpande uppföljning av aktivitetsgarantins kostnader. Enligt företrädare för AMS finns ingen möjlighet att från existerande system få fram uppgifter som ger information om hur mycket av handläggarnas tid som går till deltagare i garantin, och därmed går det inte heller att beräkna kostnaderna. I intervjuer har företrädare för AMS hänvisat till det uppdrag som återrapporterades till regeringen 2001 där en uppskattning av antalet handläggare gjordes.<sup>56</sup> Uppskattningen omfattade inte kostnader.

Enligt den interna översyn som gjordes hösten 2004 konstaterades att cirka 45 procent av aktivitetsstödet i genomsnitt gick till deltagare i aktivitetsgarantin. Variationen mellan länen var stor. I intervjuer har företrädare för AMS uppgett att andelen av aktivitetsstödet som går till deltagare i aktivitetsgarantin är något som följs upp kontinuerligt. Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen gjort en beställning av dessa uppgifter. AMS förvaltningsavdelning menade att det skulle krävas omfattande statistiska bearbetningar för att få fram uppgifterna samt att det finns svårigheter i att verifiera dem.<sup>57</sup> Något underlag av den löpande uppföljningen av andelen aktivitetsstöd som går till deltagare i aktivitetsgarantin har således inte presenterats.

I den rapport om de arbetsmarknadspolitiska programmen som AMS publicerar årligen redovisas inte deltagare, omfattning, kostnader eller liknande för aktivitetsgarantin utan uppgifterna finns i respektive program.

Vid redovisning av programmen anges andelen deltagare som samtidigt är i aktivitetsgarantin (gäller inte anställningsstöden). Ingen sammanställning av dessa kostnader görs i rapporten.

Riksrevisionen har gjort en sammanställning av uppgifter som i huvudsak omfattar ersättning till deltagarna (aktivitetsstöd). Sammanställningen visar att uppskattningsvis 3,9 miljarder kronor av AMV:s anslag för

<sup>55</sup> Prop. 2001/02:1 Utgiftsområde 13, bet. 2001/02:AU1, rskr. 2001/02:115.

<sup>56</sup> Rapport om aktivitetsgarantin, AMS 2001 s. 2.

<sup>57</sup> Enligt information från AMS 2005-06-14.

aktivitetsstöd och utbildningar m.m. gick till aktivitetsgarantin 2004, se tabell 4 nedan.

**Tabell 4.** Ersättning till personer i aktivitetsgarantin<sup>58</sup> budgetåret 2004

Program	Andelen av deltagarna i resp. program som samtidigt är i GAR	Ersättning till samtliga deltagare i programmet, mnkr	Ersättning till deltagare i aktivitetsgarantin, mnkr
AVP	82 %	3 084	2 527
Arbetslivsinriktad rehab	8 %	608	49
AUB	6 %	2 094	126
Arbetspraktik	29 %	1 874	543
Datortek	12 %	536	64
Förberedande utbildning	23 %	2 506	576
Projekt med ampolitisk inriktning	4 %	159	6
Start av näringsverksamhet	4 %	848	34
<b>Totalt</b>		<b>11 709</b>	<b>3 925</b>

Källa: Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2004, AMS Ure 2005:1. Sammanställningen är gjord av Riksrevisionen.

Det bör påpekas att en betydande arbetsinsats krävs för att ta fram dessa uppgifter och att uppgifterna är behäftade med viss osäkerhet.

### 3.7 Sammanfattning och bedömning

En deltagare kan enligt regeringens förordning lämna aktivitetsgarantin på tre sätt: reguljärt arbete i minst sex månader, påbörja reguljära studier eller av egen vilja. En deltagare kan dessutom stängas av från insatsen. AMS följer inte upp utflödet uppdelat på dessa orsaker.

AMS har ingen entydig definition på hur man ska mäta att en deltagare lämnat aktivitetsgarantin. Utifrån AMS system finns få möjligheter att ta fram uppgifter om utflödet från aktivitetsgarantin utifrån förordningen.<sup>59</sup> Istället mäter AMS alla deltagarens *status* (sysselsättning) en gång per

<sup>58</sup> Kostnaderna omfattar i vissa program även mer- och kringkostnader, t.ex. för administration och investeringar. I huvudsak består dock kostnaderna av aktivitetsstöd till deltagarna.

<sup>59</sup> AMS har vid granskning av utkast till föreliggande rapport lämnat följande kommentar: "Anledning till avslut i aktivitetsgarantin registreras i deltagarens daganteckningar. Genom att analysera dessa kan således information om varför en deltagare lämnar garantin fås fram. Uppgifter om anledningen till att en deltagare lämnar garantin kan också fås genom en kontroll av om avaktualiseringsorsak eller ett byte av Skat finns registrerat samma dag eller i anslutning till att garantin avslutats (aktivitetsgarantibeslutet tar slut)."



månad. Enligt Riksrevisionen kan inte AMS interna uppföljningen av utflöde från aktivitetsgarantin anses vara ett adekvat mått på utflöde. Denna interna uppföljningen tar inte hänsyn till om deltagaren lämnat de arbetsmarknads-politiska systemen. Till exempel kan en deltagare vars GAR-period är slut kvarstå som ombytessökande på arbetsförmedlingen, eller vara registrerad som timanställd. Att mäta avaktualisering som utflöde har också brister. En tredjedel av alla deltagare i aktivitetsgarantin lämnar arbetsförmedlingen (avaktualiseras) av andra anledningar än arbete eller studier. Vad som ligger bakom dessa så kallade "övriga avaktualiseringar" har AMS begränsad kunskap om. Riksrevisionen anser att AMS bör definiera vad det innebär att lämna aktivitetsgarantin, samt hur detta ska mätas och följas upp.

Den löpande uppföljningen av utfall sker främst via det resultatmått som AMS konstruerat. Med utfall menas hur många som går till arbete eller studier efter avslutad insats. Vilka slutsatser man kan dra av de resultatmätningar AMS gör är enligt Riksrevisionens bedömning oklart. Ett problem är att mätningarna görs kontinuerligt på hela populationen. Resultatmåttets definition på effektivitet motverkar dessutom principen att insatserna i aktivitetsgarantin ska präglas av kontinuitet fram till ett reguljärt arbete. Orsaken är att AMS definierar utflöde som hög effektivitet oberoende av orsak.

AMS har genomfört 2002 en utvärdering av aktivitetsgarantins effekter. Resultaten från denna visar att aktivitetsgarantin har få positiva effekter på möjligheten för deltagarna att få ett arbete.

När det gäller aktivitetsgarantins övriga syften ger uppföljningen begränsad information om insatserna i programmet är stabila och uthålliga. Ett skäl till detta är att AMS inte har fördjupade kunskaper om vad programmet "Insatser för vägledning och platsförmedling" innehåller. AMS bedriver ett kvalitetsutvecklingsarbete i aktivitetsgarantin. Mätningarna i de kvalitetsmodeller som använts inom ramen för arbetet baseras på handledares och chefers självskattningar. Detta gör det svårt för en utomstående att bedöma resultatet. Dessutom har AMS egen internrevision konstaterat att kvaliteten i handlingsplaner och dagantackningar är bristfällig. Det finns således tecken på att den information om aktivitetsgarantins innehåll som AMS menar kan inhämtas genom att studera deltagarnas handlingsplaner och daganteckningar inte är tillförlitlig.

Avsaknaden av en tydlig definition av utflöde från aktivitetsgarantin påverkar möjligheten att klargöra huruvida det finns en rundgång mellan deltagande i program och öppen arbetslöshet eller inte.<sup>60</sup> Frågan om det

---

<sup>60</sup> AMS har vid granskning av utkast till föreliggande rapport lämnat följande kommentar: "Många av deltagarna i aktivitetsgarantin får arbete och lämnar så småningom garantin. Att garantera att detta arbete räcker resten av livet kan varken AMS eller någon annan göra, därför kommer ett antal tidigare deltagare att åter bli arbetslösa och ha behov av hjälp från en arbetsförmedling."

finns en rundgång eller inte är delvis en definitionsfråga. Riksdagen har uttryckt att aktivitetsgarantin ska innebära kontinuerliga insatser tills en deltagare får ett arbete eller börjar studera. Riksrevisionen anser att en vidare definition av rundgång behövs, som går längre än den som konstaterar att ingen rundgång finns då det inte längre är möjligt att kvalificera sig till en ny period i arbetslöshetsförsäkringen genom deltagande i program.

Förekomsten av en aktivitetsgaranti kan inte garantera att en person aldrig mer återkommer i arbetslöshet. Det finns dock tydliga indikationer, både från Riksrevisionens granskning och andra studier, att deltagare återkommer som arbetslösa inom relativt kort tid efter aktivitetsgarantin. Riksrevisionen anser därför att uppföljningen av dessa deltagare bör förbättras.

Granskningen visar att det saknas uppgifter om deltagarnas kontakter med arbetsförmedlingen och deras sökintensitet. AMS följer inte upp om deltagarna har täta kontakter med sin handledare eller om deltagarna söker arbete även under perioder av studier eller arbete med anställningsstöd.

AMS gör ingen samlad löpande uppföljning av aktivitetsgarantins kostnader. Det är enligt AMS svårt att få fram uppgifter om hur stor andel av aktivitetsstödet som går till deltagare i aktivitetsgarantin.<sup>61</sup> AMS har heller inte tagit fram uppgifter om hur stora personalkostnaderna är för handledning inom aktivitetsgarantin. Riksrevisionen har gjort en uppskattning av den del av kostnaderna för aktivitetsgarantin som består av aktivitetsersättning till deltagarna. Sammanräkningen visar att nära fyra miljarder kronor går till deltagare i aktivitetsgarantin. Riksrevisionen anser att AMS löpande bör följa upp de samlade kostnaderna för aktivitetsgarantin.

---

<sup>61</sup> AMS har vid granskning av utkast till föreliggande rapport inkommit med underlag för andelen aktivitetsstödet som gått till deltagare i aktivitetsgarantin under 2004. Uppgifterna visar att kostnaderna för detta år uppgick till 3,9 miljarder kronor.

## 4 Regeringens krav på uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin

Detta kapitel behandlar de krav på underlag och den uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin som regeringen ställt i regleringsbrev och uppdrag till myndigheterna. I huvudsak är regeringens krav ställda till AMS, men regeringen har också beslutat om uppdrag till Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO) vid Växjö universitet.

En förteckning över samtliga uppdrag och återrapporteringskrav som berör aktivitetsgarantin finns i bilaga 3.

### 4.1 Strukturen i AMS återrapportering

De mål som berör aktivitetsgarantin ingår i verksamhetsområdet *Förmedlingsverksamhet* och verksamhetsgrenen *Stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden*. Ett av målen har under den period som aktivitetsgarantin funnits varit att minska antalet långtidsinskrivna.<sup>62</sup> I samband med detta mål har regeringen beslutat att uppgifter om aktivitetsgarantin ska återrapporteras.

AMS återrapporterar<sup>63</sup> löpande utvecklingen för verksamhetsgrenarna. Vissa uppdrag återrapporteras dessutom i särskilda rapporteringar. En del information återrapporteras enbart i årsredovisningen. Innehållet i den del av kapitlet som berör återrapporteringen från AMS baserar sig i huvudsak på de löpande rapporterna. Informationen i årsredovisningen skiljer sig inte från dessa, varför årsredovisningen endast berörs sparsamt.<sup>64</sup> En genomgång av de delar av årsredovisningen som berör aktivitetsgarantin finns i bilaga 2.

---

<sup>62</sup> De andra verksamhetsgrenarna som varit desamma under perioden 2000–2005 är ”matchning på arbetsmarknaden” och ”kompetenshöjande insatser”.

<sup>63</sup> Kvartalsrapporter åren 2000–2002 och tertialrapporter åren 2003–2004. För 2005 lämnas återrapporteringen månadsvis.

<sup>64</sup> I förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag regleras vilken resultatredovisning myndigheterna ska lämna i årsredovisningen. Förordningen fastställer bland annat att myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen angett i regleringsbrev eller annat beslut.

## 4.2 AMS mål- och resultatdialog

Förutom den formella mål- och resultatdialogen som sker en gång per år har departementet resultatgenomgångar med AMS tre gånger per år. I resultatgenomgångarna utgår diskussionerna från regleringsbrev och de mål och krav som formulerats. Förutom denna dialog genomförs månatliga tjänstemannamöten mellan arbetsmarknadsenheten på Näringsdepartementet och AMS, vilka även de syftar till att följa upp mål och resultat.

Enligt företrädare för arbetsmarknadsenheten har aktivitetsgarantin diskuterats vid ett antal tillfällen. Det som huvudsakligen diskuterats är kvalitetsarbetet och de personella resurserna.

## 4.3 Inga föreskrifter för uppföljning

I propositionen som låg till grund för aktivitetsgarantins inrättande underströks betydelsen av att aktivitetsgarantin kontinuerligt skulle följas upp och utvärderas. I denna aviserade regeringen att AMS skulle få i uppdrag att utfärda föreskrifter för vad som borde dokumenteras för att möjliggöra denna uppföljning och utvärdering.<sup>65</sup> En genomgång av samtliga regleringsbrev till AMV visar att AMS inte fått något sådant uppdrag.

## 4.4 Regeringens krav på utvärdering av effekter

Regeringen har givit IFAU och CAFO vid Växjö universitet i uppdrag att göra en bedömning av om aktivitetsgarantins effekter på deltagarnas möjlighet att få ett arbete kan utvärderas.<sup>66</sup>

När det gäller aktivitetsgarantins utfall, hur många som går till arbete och studier efter avslutad tid i aktivitetsgarantin, har regeringen ställt krav på att AMS ska redovisa andelen deltagare som lämnar garantin. Uppgifter om andelen deltagare som går till arbete, studier eller annat har inte efterfrågats.

## 4.5 Regeringens krav utifrån aktivitetsgarantins övriga syften

Nedan presenteras regeringens krav på återrapportering om aktivitetsgarantin i rubrikform utifrån dess syften. Som nämndes ovan ska aktivitetsgarantin enligt riksdagens beslut innehålla stabila och uthålliga aktiviteter.

---

<sup>65</sup> Prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:119.

<sup>66</sup> Uppdrag att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin (IFAU), enligt regeringsbeslut 2001-03-22 och Uppdrag att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin (CAFO), enligt regeringsbeslut 2005-03-10.

Insatsen ska vara kontinuerlig och pågå tills en deltagare får ett arbete, börjar studera eller själv väljer att lämna de arbetsmarknadspolitiska systemen. Insatsen ska således motverka att en arbetssökande går mellan deltagande i garantin och öppen arbetslöshet. Aktivitetsgarantin ska också innebära ökade kontakter med arbetsförmedlingen och intensifierat arbetssökande, även under perioder av studier eller anställning med anställningsstöd.<sup>67</sup>

#### 4.5.1 *Få krav till AMS utifrån syfte*

Regeringen har i första hand efterfrågat löpande redovisningar av utflödet från aktivitetsgarantin samt deltagarnas genomsnittliga tid.<sup>68</sup> Regeringen har gett AMS ett uppdrag som omfattar aktivitetsgarantin i dess helhet sedan insatsen inrättades.<sup>69</sup> I övrigt har AMS fått få uppdrag som belyser målfyllelsen i aktivitetsgarantin.

Inga uppgifter om rundgången mellan deltagande i aktivitetsgarantin och öppen arbetslöshet har efterfrågats av regeringen, som till exempel i vilken mån deltagare återkommer i arbetslöshet efter deltagande i garantin. Det har inte heller ställts några krav på AMS att redovisa varför deltagare lämnar aktivitetsgarantin eller hur många deltagare som lämnat garantin till följd av en avstängning.

Regeringen har inte efterfrågat uppgifter om vilka insatser deltagarna är engagerade i inom aktivitetsgarantin. Information om vissa av de insatser som bedrivs inom aktivitetsgarantin har dock efterfrågats. Det berör bland annat två utbildningsprojekt.<sup>70</sup> Regeringen har efterfrågat en belysning av konsekvenserna av de förändrade reglerna för det särskilda anställningsstödet.<sup>71</sup> År 2005 fick AMS i uppdrag att utveckla uppföljningsmetoder, resultatredovisning och analyser som tydligare ska fånga upp resultaten för deltagarna över tiden. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas aktivitetsgarantin.<sup>72</sup>

Regeringen har inte efterfrågat löpande information från AMS om deltagarna är engagerade på heltid eller vilken tidsomfattning insatserna har. Inga krav har ställts på återrapportering om frekvensen i deltagarnas kontakter med arbetsförmedlingen eller om handledartätheten. I ett uppdrag som berör den folkhögskolesatsning som bedrivs inom aktivitetsgarantin har

---

<sup>67</sup> Prop. 1999/2000:98, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:119.

<sup>68</sup> Regleringsbrev för AMV åren 2001–2005.

<sup>69</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende AMV uppdrag z, enligt regeringsbeslut 2000-11-09.

<sup>70</sup> Regleringsbrev för AMV 2002 uppdrag a samt regleringsbrev för AMV 2004 övrig rapportering V.

<sup>71</sup> Regleringsbrev för AMV 2004 övrig rapportering S.

<sup>72</sup> Regleringsbrev för AMV 2005 uppdrag b.

regeringen efterfrågat uppgifter om hur mycket kontakter deltagarna har med arbetsförmedlingen under studietiden.<sup>73</sup>

#### 4.5.2 *Regeringen har inhämtat underlag från forskningsinstitutioner*

Regeringen uppdrog åt IFAU 2001 och CAFO vid Växjö universitet 2005 att belysa måluppfyllelsen utifrån vissa av aktivitetsgarantins syften. I dessa uppdrag har även en belysning av rundgången i aktivitetsgarantin ingått.<sup>74</sup>

### 4.6 Regeringens krav på uppföljning av kostnader

Regeringen har inte explicit efterfrågat någon bedömning av aktivitetsgarantins kostnader i AMV:s regleringsbrev. Ett uppdrag från 2000 innebar att AMS skulle ”redovisa en bedömning av omfattningen i aktivitetsgarantin för åren 2001–2003”<sup>75</sup> men uppdraget innehåller inget krav på redovisning av kostnader. Regeringen efterfrågade i regleringsbrevet för 2005 en översikt av de arbetsmarknadspolitiska programmen inklusive aktivitetsgarantin liknande den rapport som AMS publicerar årligen.<sup>76</sup>

### 4.7 Vilken information om aktivitetsgarantin har regeringen?

En förteckning över den återrapporering som innehåller information om aktivitetsgarantin finns bilaga 3.

AMS har återrapporerat information om flödena i aktivitetsgarantin, som delvis kan användas som bakgrundsinformation om aktivitetsgarantins utveckling. Bland annat är det tydligt att antalet deltagare i aktivitetsgarantin ökat kontinuerligt sedan införandet, bortsett från en liten minskning i slutet av 2003.<sup>77</sup>

Under hela perioden som aktivitetsgarantin har funnits har den präglats av ett lågt utflöde och att de kvarstående deltagarnas tid i garantin blivit allt längre. Genomsnittstiden mer än fördubblades mellan 2001 och 2004. Utflödet, definierat som antalet deltagare som lämnat garantin av samtliga

---

<sup>73</sup> Regleringsbrev för AMV 2004 övrig rapportering V.

<sup>74</sup> Uppdrag att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin (IFAU), enligt regeringsbeslut 2001-03-22 samt Uppdrag att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin (CAFO), enligt regeringsbeslut 2005-03-10.

<sup>75</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende AMV, uppdrag z., enligt regeringsbeslut 2000-11-09.

<sup>76</sup> Regleringsbrev för AMV 2005 uppdrag 1.4 b.

<sup>77</sup> AMS rapporter till regeringen åren 2001–2004.

som deltagit under månaden, halverades under samma period.<sup>78</sup> Man kan också se att utflödet varit lägre för äldre deltagare.<sup>79</sup>

AMS har redovisat andelen som gått till arbete efter deltagande i aktivitetsgarantin, även om regeringen inte efterfrågat detta. Andelen som gått till arbete från aktivitetsgarantin har minskat över tid, från 42 procent till 31 procent mellan 2002 och 2004.<sup>80</sup> Med arbete menas både arbete med anställningsstöd och reguljärt arbete. Då det särskilda anställningsstödet inte likställs med reguljärt arbete i arbetslöshetsförsäkringen så är det enligt Riksrevisionen inte en rättvisande definition.

I några av de uppdrag som återrapporteras till regeringen finns viss information om aktivitetsgarantins innehåll, deltagare och utfall. Detta gäller särskilt den utvärdering som IFAU genomförde 2002, men även vissa av AMS återrapporteringar<sup>81</sup>. I IFAU:s rapport finns information som tyder på att den ökade kontakten med arbetsförmedlingen, liksom det ökade arbetsökandet som aktivitetsgarantin skulle innebära, inte fått genomslag. Det har också visat sig vara oklart om aktiviteterna bedrivits på heltid. Indikationer på en rundgång mellan deltagande i öppen arbetslöshet och deltagande i aktivitetsgarantin konstaterades också.<sup>82</sup> Även i delrapporteringen av det uppdrag som CAFO vid Växjö universitet fick våren 2005 konstateras att det finns ett rundgångsmönster mellan programdeltagande och arbetslöshet bland deltagarna i garantin.<sup>83</sup>

IAF har konstaterat att en större andel i aktivitetsgarantin har fått sin anvisning återkallad än deltagare i andra arbetsmarknadspolitiska program.<sup>84</sup>

Det har inte funnits några uppgifter om kostnaderna för aktivitetsgarantin i den återrapportering som regeringen fått. Det har dock påpekats att insatsen är personalkrävande och att en stor del av programvolymen måste reserveras för deltagare i garantin.<sup>85</sup>

Vad gäller insatsens effektivitet har lite information återrapporterats som visar att aktivitetsgarantin leder till arbete.<sup>86</sup> CAFO vid Växjö universitet konstaterade 2005 att aktivitetsgarantin verkar ha en positiv effekt på

---

<sup>78</sup> Kvartalsrapport till regeringen nr 2001:4 och rapport 2004:4.

<sup>79</sup> Underlag från följande av AMS kvartals/tertiärrapporter: 2002:2–4, 2003:2–4, 2004:2–4.

<sup>80</sup> Övergångar till arbete avser sökandes status redan den månad då de lämnade aktivitetsgarantin, definition enligt kvartalsrapport 2002:2 s. 18, samt 2004:4 s. 27.

<sup>81</sup> Återrapporteringen från AMS innehåller enstaka uppgifter från en handfull uppdrag. Se bilaga 3 s. 58–61.

<sup>82</sup> IFAU 2002:11 s. 12–20, 25–34, 39–46.

<sup>83</sup> De första åren med aktivitetsgarantin. Resultat från måluppfyllelse- och effektutvärdering, CAFO 2005-08-30 s. 1.

<sup>84</sup> IAF 2004-11-12 s. 29.

<sup>85</sup> Redovisning och analys av effekterna av regelförändringen inom arbetslöshetsförsäkringen 2001, AMS särskilda återrapportering till regeringen 6/10 2003 s 27 samt Rapport om aktivitetsgarantin, AMS 2001 s. 1.

<sup>86</sup> Bland annat då IFAU menade att en sådan effektutvärdering inte går att göra. Se IFAU 2002:11 s. 4.

deltagarnas möjlighet att få ett arbete med anställningsstöd. När det gäller arbete på den reguljära arbetsmarknaden kunde inga positiva resultat konstateras.<sup>87</sup>

I de uppdrag till AMS som berör insatser inom garantin har få uppgifter presenterats om utfallet för deltagarna efter avslutat program.

I AMS åiterrapportering av uppdraget att utveckla uppföljningsmetoder, resultatredovisning och analyser konstateras att aktivitetsgarantin är mer komplex än andra insatser: ”programmets utformning skapar dock specifika utmaningar i fråga om utvärdering av programmet, och förståelse av resultatet”.<sup>88</sup> Någon översikt över hur programmet följs upp finns inte, bortsett från en beskrivning av kvalitetsutvecklingsarbetet.

## 4.8 Sammanfattning och bedömning

Som framgått av tidigare avsnitt har regeringen i AMV:s instruktion gett AMS i uppdrag att följa upp och utvärdera den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Riksrevisionens slutsatser från tidigare kapitel visar att AMS uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin varit bristfällig.

Granskningen visar att regeringen inte gett AMS i uppdrag att utfärda föreskrifter om vad som bör dokumenteras för att en kontinuerlig uppföljning och utvärdering ska vara möjlig. Ett sådant uppdrag aviserades i propositionen som låg till grund för aktivitetsgarantins inrättande.

Regeringen har vid två tillfällen gett forskningsinstitutioner i uppdrag att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin. IFAU fick ett sådant uppdrag 2001 och CAFO vid Växjö universitet ett 2005.

Flertalet slutsatser i den åiterrapportering som IFAU lämnat till regeringen pekar på att aktivitetsgarantin inte fungerar som det var tänkt. Bland annat konstaterades tidigt att en rundgång verkar finnas, liksom att det finns svårigheter för deltagarna att lämna garantin. Det finns tecken på att de ökade kontakterna med arbetsförmedlingen och det ökade arbetsökandet som aktivitetsgarantin skulle innebära uteblivit. Resultaten från de effektutvärderingar som gjorts indikerar att aktivitetsgarantin har få positiva effekter på deltagarnas möjlighet att få en osubventionerad anställning.

Riksrevisionens slutsats är att regeringen har inte reagerat på de tecken på bristande måluppfyllelse som konstaterats genom att öka kraven på AMS

---

<sup>87</sup> De första åren med aktivitetsgarantin. Resultat från måluppfyllelse- och effektutvärdering, CAFO 2005-08-30 s. 2-3. Slutgiltig åiterrapportering av uppdraget ska göras i november 2005, se regeringsbeslut 2005-09-01.

<sup>88</sup> Åiterrapportering enligt regleringsbrevet för 2005 avseende utveckling av uppföljningsmetoder, resultatredovisning och analyser (punkt b) s. 6.



uppföljning och utvärdering.<sup>89</sup> Riksrevisionen anser att den information som inhämtats från andra aktörer är betydelsefull men att det inte innebär att kraven på AMS ska minska. Riksrevisionens bedömning är därför att regeringen bör säkerställa att AMS följer AMV:s instruktion när det gäller uppföljning och utvärdering. Regeringen bör även efterfråga en mer sammanhållen information om aktivitetsgarantin från AMS.

---

<sup>89</sup> Arbetsmarknadsenheten på Näringsdepartementet har vid granskning av utkast till föreliggande rapport lämnat följande kommentar: "Riksrevisionens slutsats att informationen om GAR överlag är dålig härstammar till stor del från att Riksrevisionen ser GAR som ett program bland andra program. GAR är inget program, GAR är ett regelverk avsett att säkerställa långsiktiga insatser med tydliga rättigheter och skyldigheter både för myndigheten och för individen. Samtidigt som en deltagare är i GAR är han/hon också i något av de 10-talet andra arbetsmarknadspolitiska programmen. Med denna utgångspunkt finns resultatredovisning i AMS "Arbetsmarknadspolitiska program, årsrapport". Informationen om programmen är omfattande, den inkluderar både resultat och kostnader. Exempelvis återfinns 100 procent av deltagarna i SAS i GAR och 82 procent av dem i AVP i GAR."



## 5 Regeringens rapportering till riksdagen

Kapitlet inleds med en kort genomgång av vad som ska styra regeringens rapportering, det vill säga lag (1996:1059) om statsbudgeten. Därefter redovisas riksdagens krav på återrapportering samt riksdagens syften och regeringens rapportering, liksom regeringens information om kostnader. Hur regeringen nyttjar information som ligger utanför AMS redovisningar och analyser berörs också.

### 5.1 Krav på rapportering utifrån budgetlagen

Enligt 2 § i lag (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Av propositionen Lag om statsbudgeten<sup>90</sup> framgår att utgifter och verksamheter som finansieras med skattemedel alltid måste hanteras med den största omsorg. Frågan om hur tillgängliga resurser med hjälp av olika instrument bör fördelas mellan skilda ändamål måste därför i så hög grad som möjligt avgöras med ledning av vilka resultat och kostnader i vidsträckt bemärkelse olika åtgärder ger upphov till. När riksdagen fattar beslut bör den därför ha tillgång till information om de resultat som hittills uppnåtts och de mål som förväntas bli uppnådda.

Av propositionen framgår att det är lämpligt att resultaten i den statliga verksamheten uppmärksammas i budgetprocessen. Budgetpropositionen blir därför på de flesta områden det naturliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på områden där ekonomiska styrmedel, särskilt anslag, används i stor utsträckning.

I den fortsatta framställningen redovisas regeringens återrapportering till riksdagen. Den sker huvudsakligen i budgetpropositionen i avsnittet om arbetsmarknadspolitik. Redovisningen omfattar 2000–2005.

### 5.2 Krav på återrapportering från riksdagen

Arbetsmarknadsutskottet har vid ett par tillfällen påpekat att regeringen bör följa utvecklingen i aktivitetsgarantin. År 2000 pekade utskottet på betydelsen av en vidareutveckling av arbetsmarknadsstatistiken så att den på bästa sätt speglar förhållandena inom aktivitetsgarantin.<sup>91</sup> År 2001 poängterade

<sup>90</sup> Prop. 1995/96:220. Konstitutionsutskottet tillstyrkte regeringens förslag om resultat i statens verksamhet (bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:25).

<sup>91</sup> 1999/2000:AU7 s. 18.

utskottet betydelsen av att följa aktivitetsgarantin utifrån kravet på individuell anpassning och arbetet med lokal samverkan.<sup>92</sup>

Förutom de mer generella kraven på återrapportering har arbetsmarknadsutskottet vid ett tillfälle ställt krav på särskild återrapportering från regeringen. I samband med utvidgningen av det särskilda anställningsstödet påpekade utskottet att regeringen bör följa upp arbetet med personer som har ett sådant anställningsstöd liksom frågan om eventuella undanträngningseffekter. Detta skulle återrapporteras till riksdagen.<sup>93</sup>

Genomgångarna av budgetpropositionerna visar att regeringen inte återrapporterat denna fråga till riksdagen.

### 5.3 Aktivitetsgarantins syften och regeringens rapportering

Vi har i tidigare avsnitt redovisat riksdagens syften med aktivitetsgarantin. Nedan redovisas dessa i rubrikform, och regeringens information analyseras och kommenteras.

#### *Kunskap om aktivitetsgarantins effekt på deltagarnas möjlighet att få arbete*

Regeringen har vid ett flertal tillfällen berört effekter eller förmodade effekter av aktivitetsgarantin. Det gäller emellertid inte explicita utvärderingar av aktivitetsgarantin och inte heller särskilt ofta redovisningar av garantins utfall. Redovisningarna har snarare karaktären av bedömningar. Nedan redovisas ett antal exempel på regeringens redovisning.

I budgetpropositionen för 2001 anförde regeringen t.ex. följande: "De förändringar som nu pågår inom arbetsmarknadspolitiken syftar till att höja effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken bl.a. genom tydligare målsättning om att insatserna ska leda till arbete. Aktivitetsgarantin, samt de särskilda medlen för personalförstärkningar på arbetsförmedlingarna, ska ses i detta perspektiv."<sup>94</sup>

År 2003 satte regeringen i princip likhetstecken mellan syftet med aktivitetsgarantin och vad som uppnått: "Aktivitetsgarantin syftar till att minska långtidsarbetslösheten och motverka andelen långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingarna. Den innebär även att rundgången mellan perioder av öppen arbetslöshet och deltagande i program upphör."<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Bet. 2000/01:AU5 s. 41.

<sup>93</sup> Bet. 2002/03:AU8 s. 35.

<sup>94</sup> Prop. 2000/01:1 Utgiftsområde 13 s. 20.

<sup>95</sup> Prop. 2002/03:1 Utgiftsområde 13 s. 23.

Regeringen gjorde också en bedömning av utvecklingen: "Aktivitetsgarantin har bidragit till att det totala antalet långtidsinskrivna minskat under året."<sup>96</sup> AMS uppföljning av deltagarna sex månader efter att de börjat i aktivitetsgarantin redovisades vidare. Enligt uppföljningen fick en ökande andel arbete med eller utan stöd. I budgetpropositionen redovisas även huvudresultaten från AMS utvärdering av aktivitetsgarantin.<sup>97</sup>

Regeringen redovisade även att "AMS följer också kontinuerligt de 7 000 deltagare som började aktivitetsgarantin i augusti 2000. Även om många får arbete eller hittar en annan lösning på sin situation efter deltagande under lång tid i aktivitetsgarantin har den positiva utvecklingen planat ut."<sup>98</sup> I propositionen gjorde regeringen en bedömning av aktivitetsgarantin: "Regeringens bedömning är att aktivitetsgarantin i stort har funnit sina former och hjälpt många långtidsarbetslösa till en meningsfull sysselsättning."<sup>99</sup>

I budgetpropositionen för 2005 följdes anställningsstöden upp i den meningen att en rapport från AMS om vilka effekter de ändrade reglerna för det särskilda anställningsstödet fått redovisades översiktligt.

Angående aktivitetsgarantin sägs att regeringen understrukit vikten av kvalitetsarbete och att AMS har tagit fram en modell för säkring av kvaliteten i garantin. Vissa förändringar i regelverket har gjorts utifrån erfarenheter och resultat i aktivitetsgarantin. En samlad utvärdering aviserades.<sup>100</sup>

I budgetpropositionen för 2006 beskrivs de preliminära resultat som CAFO vid Växjö universitet presenterat. I denna presenteras också ambitionen med en ny satsning på så kallade plusjobb.

### *Rundgång mellan deltagande i aktivitetsgarantin och öppen arbetslöshet*

Regeringen lämnar ingen information om det existerar en rundgång mellan öppen arbetslöshet och deltagande i aktivitetsgarantin. I flertalet av budgetpropositionerna *anser* regeringen emellertid att rundgången upphört.<sup>101</sup> Regeringen pekar vidare på att utflödet från aktivitetsgarantin ökade under 2002.<sup>102</sup>

Vissa problem konstateras som hänförs till att aktivitetsgarantin är ett nytt program. I budgetpropositionen för 2002 redovisas bl.a. följande "AMS

---

<sup>96</sup> Prop. 2002/03:1 Utgiftsområde 13 s. 32.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ibid. s. 39.

<sup>100</sup> Prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 13 s. 30–31.

<sup>101</sup> Prop. 2001/02:1 Utgiftsområde 13 s. 28, prop. 2002/03:1 Utgiftsområde 13 s. 23 samt prop. 2003/04:1 Utgiftsområde 13 s. 32.

<sup>102</sup> Prop. 2003/04:1 Utgiftsområde 13 s. 33.

har uppmärksammat regeringen på dessa problem och även lämnat förslag på hur problemen går att lösa. Det handlar om att förbättra kvalitén, fortsätta metodutveckling och öka samverkan med berörda myndigheter så att flödena in och ut ur garantin påskyndas.”<sup>103</sup>

### *Stabila och uthålliga aktiviteter*

Först i budgetpropositionen för 2006 förekommer en översikt över vilka insatser inom aktivitetsgarantin som deltagarna är engagerade i. Den tidigare redovisningen är mer av sporadisk karaktär och utgör ingen samlad genomgång av de aktiviteter som förekommer i garantin (se bilaga 4 för en mer detaljerad information). Det går således inte att över tid få en uppfattning om vilka program som ingår i aktivitetsgarantin och hur deltagarna fördelats på dessa program.

Genomgången av budgetpropositionerna visar också att regeringen inte ger någon information om vad olika program eller aktiviteter innehåller. Regeringen ger vidare inte någon information om deltagarna är engagerade på heltid eller inte.

I budgetpropositionen för 2003 nämns emellertid att den innehållsliga kvaliteten i garantin behöver utvecklas vidare: ”Även om vissa av de kvalitetsbrister som inledningsvis rapporterades har kunnat åtgärdas måste arbetet med att säkra en fortsatt kvalitetsutveckling fortsätta. Den modell för detta arbete, som AMS nyligen tagit fram i samarbete med Institutet för kvalitetsutveckling, förefaller ge en god grund för arbetet. Regeringen vill understryka vikten av att kvalitetsarbetet ges hög prioritet.”<sup>104</sup> I samma proposition presenteras resultaten av IFAU:s utvärdering av garantin, och regeringen konstaterar i detta sammanhang att målsättningen i vissa avseenden inte uppnåtts och att den innehållsliga kvaliteten varit bristfällig.<sup>105</sup>

### *Ökade kontakter med arbetsförmedlingen och ökat arbetssökande*

Ökade kontakter med arbetsförmedlingen och ökat arbetssökande avser områden som t.ex.:

- tätare kontakter med handledare,
- krav på arbetssökande även under perioder med utbildning och praktik.

Regeringen berör inte explicit dessa områden i budgetpropositionerna. I vissa fall an knyter emellertid redovisningarna till de områden som redovisats ovan.

---

<sup>103</sup> Prop. 2001/02:1 Utgiftsområde 13 s. 28.

<sup>104</sup> Ibid. s. 39.

<sup>105</sup> Prop. 2003/04:1 Utgiftsområde 13 s. 27.

Ett exempel på detta är att regeringen i budgetpropositionen för 2002, efter en skrivelse från AMS, konstaterade att aktivitetsgarantin ännu inte funnit sin form. Fortfarande fanns områden som gick att utveckla i sådan riktning att genomströmningen av deltagare kunde öka, t.ex. förbättrade arbetsgivarkontakter och närmare samverkan med andra myndigheter. Det fanns också möjlighet för arbetsförmedlingarna att låta andra aktörer stå som projektanordnare inom ramen för aktivitetsgarantin. Dessutom kunde samarbetet med kommunerna utvecklas genom gemensamma projekt för arbetssökande inom ramen för aktivitetsgarantin. Kvalitetsaspekten var en annan del som inte nog kunde betonas. Regeringen delade AMS uppfattning att metodutveckling och kvalitet i programmet var av särskild vikt för att öka deltagarnas möjlighet till arbete.<sup>106</sup>

År 2003 uttryckte regeringen att AMS hade påpekat att ytterligare incitament behövdes för arbetsgivare att anställa personer som trots långa tider i aktivitetsgarantin inte hade fått ett arbete. På detta sätt skulle kvaliteten kunna upprätthållas även för deltagare som deltagit länge i garantin samtidigt som utrymme skapades för fler långtidsarbetslösa att få del av aktivitetsgarantin. Enligt regeringens bedömning borde fler av deltagarna kunna erbjudas anställning med hjälp av anställningsstöd, och regeringen avsåg att senare återkomma till riksdagen med förslag till vidareutveckling av det särskilda anställningsstödet.<sup>107</sup>

I budgetpropositionen för 2005 konstaterade regeringen att jobbsökaraktiviteter hade anordnats i flertalet län under den tid som deltagare samtidigt varit i utbildning.<sup>108</sup>

Som framgått av avsnitt 3.2 redovisas inte någon löpande statistik över avstängningar från aktivitetsgarantin, och regeringen har inte heller beställt någon sådan statistik. Följaktligen har det inte skett någon redovisning till riksdagen.

## 5.4 Aktivitetsgarantins kostnader

De totala kostnaderna för aktivitetsgarantin redovisas inte i någon budgetproposition. Aktivitetsgarantins krav på personalresurser togs emellertid upp 2002 då de tillfälliga personalförstärkningarna som AMV fått under ett antal år permanentades. Motiveringen var att även om arbetsmarknadsläget förbättrats så hade inte arbetsförmedlingens uppgifter minskat, bl.a. på

---

<sup>106</sup> Prop. 2001/02:1 Utgiftsområde 13 s. 33–34.

<sup>107</sup> Prop. 2002/03:1 Utgiftsområde 13 s. 39.

<sup>108</sup> Prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 13 s. 31.

grund av ökade krav i arbetslöshetsförsäkringen och att aktivitetsgarantin krävde stora personalresurser.<sup>109</sup>

## 5.5 Förekomst av övrig information

Regeringen har i budgetpropositionerna redovisat material från de två rapporter om aktivitetsgarantin som IFAU publicerat efter uppdrag från regeringen. I budgetpropositionen för 2006 redovisas preliminära resultat från en studie som beställts från Växjö universitet.

## 5.6 Underlag saknas

Det förekommer även att regeringen redovisar slutsatser och bedömningar som inte grundar sig på någon undersökning eller rapport med angiven källa. Det gäller särskilt budgetpropositionen för 2002.

I propositionen nämns bl.a. att "I de uppföljningar som avgjorts i samband med aktivitetsgarantin har det framkommit att sökande som omfattats av aktivitetsgarantin oftare har en handlingsplan med bättre kvalitet än andra sökande."<sup>110</sup> Slutsatsen baseras inte på någon angiven källa och kan t.ex. jämföras med IFAU:s rapport som kom fram till att mer än en tredjedel av deltagarna saknade handlingsplan.<sup>111</sup>

En annan slutsats är följande: "Aktivitetsgarantin, förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen samt minskningen av marginaleffekter vid ökat arbetsutbud bidrar till att stärka individens incitament att förvärvsarbeta."<sup>112</sup> Någon rapport som belyser detta redovisas inte.

I propositionen redovisas vidare att aktivitetsgarantin inneburit att de flesta deltagares arbetsvilja tagits till vara på ett konstruktivt sätt. Detta utvecklas emellertid inte. Det sägs också att rundgången mellan åtgärder och arbetslöshetsersättning ersatts av stabila och uthålliga aktiviteter på heltid på vägen till anställning.<sup>113</sup> Något underlag redovisas inte.

---

<sup>109</sup> Prop. 2001/02:1 Utgiftsområde 13 s. 32.

<sup>110</sup> Ibid. s. 28.

<sup>111</sup> IFAU 2002:11 s. 15.

<sup>112</sup> Prop. 2001/02:1 Utgiftsområde 13 s. 31.

<sup>113</sup> Ibid. s. 28.



## 5.7 Sammanfattning och bedömning

Granskningen visar att regeringen ger riksdagen bristfällig information om i vilken utsträckning aktivitetsgarantins syften uppnås. Detta gäller särskilt

- aktivitetsgarantins effekt på deltagarnas möjlighet att få ett arbete,
- rundgång mellan deltagande i aktivitetsgarantin och öppen arbetslöshet,
- om aktivitetsgarantin består av stabila och uthålliga aktiviteter.

Riksdagen har vid ett tillfälle ställt krav på särskild återrapportering från regeringen i samband med utvidgningen av det särskilda anställningsstödet. Granskningen visar att regeringen inte återrapporterat denna fråga till riksdagen.

Det förekommer att regeringen redovisar slutsatser och bedömningar om aktivitetsgarantin som inte grundar sig på någon undersökning eller rapport med angiven källa. Regeringens återrapportering om garantin innehåller i ett antal fall beskrivningar av dess syfte eller förmodade effekter, istället för en beskrivning av den information som finns tillgänglig. Detta gäller exempelvis aktivitetsgarantins effekter, rundgången och insatserna inom garantin.

Ett viktigt område som aktivitetsgarantins kostnader berörs inte i någon av de budgetpropositioner som studerats. Riksdagen har således inte fått någon uppgift om hur mycket resurser som förbrukas inom garantin.

Riksrevisionens bedömning är att regeringens återrapportering till riksdagen är bristfällig. Den ger otillräcklig information om insatsens måluppfyllelse och kostnader. Riksrevisionen anser att dessa brister är anmärkningsvärda utifrån budgetlagens krav på information.



## 6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

I granskningen av uppföljningen och utvärderingen av aktivitetsgarantin har Riksrevisionen särskilt studerat

- ändamålsenligheten i AMS uppföljning och utvärdering,
- regeringens krav på information
- regeringens rapportering till riksdagen

Granskningens slutsats är att uppföljningen och utvärderingen av aktivitetsgarantin är bristfällig. Få analyser av garantins utfall har genomförts, dvs. andelen som gått till arbete eller studier efter avslutad insats. De resultat som presenterats om aktivitetsgarantins effekter visar inte att insatsen ökat deltagarnas möjligheter att få ett reguljärt arbete.

Riksrevisionen har iakttagit att AMS sätt att följa aktivitetsgarantin uppvisar brister. Till exempel ger AMS mått på resultat sparsam information. AMS följer inte upp om aktivitetsgarantin har lett till att deltagarna har ökade kontakter med arbetsförmedlingen. AMS har heller inte följt upp om en rundgång mellan deltagande i aktivitetsgarantin och öppen arbetslöshet kunnat förhindras, eller om insatserna varit stabila och uthålliga. Någon uppskattning av omfattningen av aktivitetsgarantins kostnader är inte gjord.

Regeringen har främst gett forskningsinstitutioner i uppdrag att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin, och få krav har ställts på AMS. De uppgifter om aktivitetsgarantin AMS fått i uppdrag att återrapportera har varit av enkel karaktär. Regeringens information om aktivitetsgarantin kommer i första hand från Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). I dessa uppföljningar finns ett flertal tecken på att måluppfyllelsen i aktivitetsgarantin är låg. Trots detta har regeringen inte ökat kraven på en bättre uppföljning från AMS.

Regeringens rapportering till riksdagen är relativt översiktlig. Rapporteringen består också i vissa fall av beskrivningar av förmodade effekter i stället för en redovisning av den information om aktivitetsgarantin som finns. Vissa delar av rapporteringen presenteras utan källhänvisning.

### 6.1 Brister i AMS löpande uppföljning av aktivitetsgarantin

Riksrevisionens granskning visar att det sätt AMS valt att statistikföra aktivitetsgarantin på gör information om insatsen svårtillgänglig. Uppgifter om aktivitetsgarantins insatser, deltagare och resultat finns i mindre

utsträckning än uppgifter om övriga arbetsmarknadspolitiska program. För att få fram uppgifter om aktivitetsgarantin krävs omfattande arbetsinsatser. AMS har i liten utsträckning initierat sådana insatser.

Granskningen visar att AMS inte har någon entydig definition av när en deltagare lämnar aktivitetsgarantin, trots att förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program uttrycker att en deltagare är i garantin tills det att denne får arbete, påbörjar studier eller själv väljer att lämna insatsen. Utan en definition är det enligt Riksrevisionen problematiskt att uppskatta utflöde och bedöma resultat. Dessutom är det svårt att undersöka och kartlägga om det finns en rundgång mellan aktivitetsgarantin och öppen arbetslöshet.

Aktivitetsgarantin inrättades bland annat med motiveringen att det var ett sätt att förhindra att arbetslösa missbrukade arbetslöshetsförsäkringen, då aktivitetsgarantin innebär högre krav på aktivering, kontakter med arbetsförmedlingen samt arbetsökande. Trots detta för AMS ingen löpande statistik över de deltagare som lämnat aktivitetsgarantin p g a att deras anvisning till programmet har återkallats.

### *Tveksamt mått på resultat*

AMS mäter resultat genom kontinuerliga mätningar av alla som anvisats till aktivitetsgarantin sedan starten och varit där i minst sex månader. Resultatet mäts genom att man registrerar status<sup>114</sup> sista dagen varje månad. Det innebär att mätningarna omfattar både dem som är i garantin för närvarande och dem som sedan länge har ett arbete. Måttet visar inte vilka insatser som varit framgångsrika, eftersom det inte beskriver det egentliga utflödet ur aktivitetsgarantin.

Aktivitetsgarantin ska pågå tills deltagarna får ett arbete, påbörjar reguljära studier eller själva väljer att lämna de arbetsmarknadspolitiska systemen. AMS definierar ett högt utflöde som effektivt utan att veta av vilken orsak deltagaren lämnar aktivitetsgarantin.

## **6.2 AMS bör följa upp aktivitetsgarantin samlat**

Aktivitetsgarantin är ett paraplyprogram och som insats mer komplex och mer långsiktig än andra arbetsmarknadspolitiska program. Aktivitetsgarantin är den insats inom AMV som har flest deltagare. Trots detta tar AMS fram färre uppgifter löpande i jämförelse med andra program. Enligt Riksrevi-

---

<sup>114</sup> En deltagares status innebär att en deltagare är i arbete med eller utan stöd inom aktivitetsgarantin, i annat program inom aktivitetsgarantin eller att de har avaktualiserats på grund av arbete, studier eller övrig orsak.

sionens bedömning är det allvarligt att uppföljningen och utvärderingen av aktivitetsgarantin är bristfällig. Avsaknaden av underlag leder till svårigheter för statsmakterna att göra välunderbyggda omprövningar och förbättringar. Problemet berör såväl riksdag och regering som AMS, länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar.

Riksrevisionen anser att det finns ett behov av att följa upp insatsen i sin helhet. En samlad uppföljning är särskilt viktig då aktivitetsgarantin omfattar utsatta grupper, tar stora resurser i anspråk och saknar borte tidsgräns.

### *Brist på kunskap om utfall och kostnader*

Riksrevisionen har iakttagit att de studier som genomförts om aktivitetsgarantins effekter på deltagarnas möjlighet att få reguljärt arbete påvisar begränsade positiva resultat. AMS analys av aktivitetsgarantins utfall, dvs. andelen som gått till arbete eller studier efter avslutad insats, har dessutom varit av begränsad omfattning.

Riksrevisionen är medveten om att effektanalyser inte kan utföras löpande. Vi anser emellertid att analyser av utfall bör genomföras kontinuerligt.

Aktivitetsgarantins kostnader består av ersättning till deltagarna (aktivitetsstöd), personalkostnader för ökad handledning samt vissa övriga kostnader för till exempel utbildningar och lokaler. Riksrevisionens granskning visar att AMS inte genomför någon intern löpande uppföljning av aktivitetsgarantins kostnader. AMS har dock vid enstaka tillfällen uppskattat andelen av aktivitetsstödet som gått till deltagare i garantin, men detta har inte publicerats. Riksrevisionen anser att uppgifter om vad aktivitetsgarantin kostar är av stor vikt, inte minst för riksdagen.

## **6.3 Regeringen bör säkerställa att AMS följer instruktionen**

AMS har ansvaret för uppföljningen och utvärderingen av aktivitetsgarantin till AMS via AMV:s instruktion. Riksrevisionens granskning visar att AMS uppföljning har varit bristande när det gäller aktivitetsgarantins effekter, insatser och kostnader.

Regeringen har i första hand gett uppdrag till forskningsinstitutioner att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin. I åiterrapporteringen av dessa uppdrag har ett antal brister i aktivitetsgarantin konstaterats. Trots detta har regeringen inte ställt krav på AMS att göra en sammanhållen uppföljning av aktivitetsgarantin, eller belysa insatsen utifrån dess syften.

Riksrevisionen anser att en central förvaltningsmyndighet ska ha goda kunskaper om en insats innehåll, deltagare, måluppfyllelse och resultat. Kunskaper om ett program kan inte enbart tillgodoses genom fördjupade

utvärderingar med några års mellanrum. Riksrevisionen bedömer därför att regeringen bör säkerställa att AMS följer AMV:s instruktion när det gäller uppföljning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Riksrevisionen anser vidare att regeringen bör efterfråga ett mer sammanhållet underlag om aktivitetsgarantin från AMS.

#### **6.4 Regeringen bör förbättra sin rapportering till riksdagen**

Granskningen visar att den rapportering som regeringen lämnat till riksdagen ger bristfällig information om i vilken utsträckning aktivitetsgarantins syften uppnåtts. När det gäller information om aktivitetsgarantins effekter, insatser och om det finns en rundgång, är regeringens rapportering knapphändig. I vissa fall är rapporteringen missvisande. Riksrevisionens bedömning är dock att om uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin förbättras, finns förutsättningar för att rapporteringen till riksdagen blir mer tillförlitlig och heltäckande.

#### **6.5 Rekommendationer**

Riksrevisionen rekommenderar att AMS förbättrar den löpande uppföljningen av aktivitetsgarantin genom att

- definiera vad det innebär att lämna aktivitetsgarantin och hur detta ska mätas och följas upp samt
- följa upp aktivitetsgarantin i sin helhet vad gäller insatser, kostnader samt utifrån dess syften.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen

- säkerställer att AMS följer AMV:s instruktion när det gäller ansvaret för uppföljning och utvärdering samt
- efterfrågar sammanhållen information om aktivitetsgarantin från AMS.

## Käll- och litteraturförteckning

### **Utredningar och rapporter**

- AMS Revisionsrapport 4/01 Dnr (Irev) 01-004711-01 innehållande delrapporterna 4/01:1-6
- AMS Sammanfattande revisionsrapport Nr 1:4/03 Dnr Irev 03-007117-01
- AMS Sammanfattande revisionsrapport 1:1/05 Dnr Irev 05-94-01
- Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen*, RiR 2004:3
- Arbetsmarknadspolitiska program*, Årsrapport 2004, AMS Ure 2005:1
- Anvisning till aktivitetsgarantin eller förlängd period med arbetslöshetsersättning*, Rapport av IAF 2005-07-01
- De första åren med aktivitetsgarantin. Resultat från målpuppfyllelse- och effektutvärdering*, PM 2005-08-30 Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning Växjö universitet
- Fröberg, Persson: *Genomförande av aktivitetsgarantin*, Rapport 2002:2 IFAU 2002
- Fröberg, Lindqvist: *Deltagarna i aktivitetsgarantin*, Rapport 2002:11 IFAU 2002
- Hägglund: *Första året med aktivitetsgarantin – en utvärdering av Aktivitetsgarantins effekter*, AMS utredningsenhet, Ura 2002:2
- Kortfattad beskrivning av uppdraget och AMS-gruppens erfarenheter från arbetssättet med snabbuppföljningen av aktivitetsgarantin*, AMS 2002, Dnr Pro 02-9932-20
- Projekt för bättre resultat och kvalitet i aktivitetsgarantin i Jönköpings län* Rapport 2004-02-26, AMS 2002
- Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet*, Finansdepartementet 2002
- Återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program* IAF 2004-11-12

### **Riksdagstryck**

- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1999/2000:AU7
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2000/01:AU5
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2001/02:AU5
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2002/03:AU5
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2002/03:AU8

Konstitutionsutskottets betänkande 1996/97:KU3  
Proposition 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten*  
Proposition 1999/2000:98 *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*  
Proposition 1999/2000:139 *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring*  
Proposition 2002/03:44 *Arbetsmarknadspolitiken förstärks*  
Proposition 2000/01:1 Utgiftsområde 13  
Proposition 2001/02:1 Utgiftsområde 13  
Proposition 2002/03:1 Utgiftsområde 13  
Proposition 2003/04:1 Utgiftsområde 13  
Proposition 2004/05:1 Utgiftsområde 13  
Proposition 2005/06:1 Utgiftsområde 13  
Riksdagsskrivelse 1996/97:25  
Riksdagsskrivelse 1999/2000:119  
Riksdagsskrivelse 2000/01:47  
Riksdagsskrivelse 2001/02:115  
Riksdagsskrivelse 2002/03:200

### **Regleringsbrev och särskilda uppdrag**

*Ansökan om förlängning av uppdrag att utvärdera aktivitetsgarantin, regeringsbeslut 2005-09-01 N2005/6903/A*  
*Regleringsbrev för budgetåren 2000–2002 avseende AMV, Statsliggaren Utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*  
*Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende AMV, regeringsbeslut 2003-01-16 N2002/1221/A*  
*Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende AMV, regeringsbeslut 2003-12-11 N2003/8507/A*  
*Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende AMV, regeringsbeslut 2004-12-16 N2004/9805/A*  
*Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, regeringsbeslut 2003-12-11 N/2002/11936/A*  
*Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, regeringsbeslut 2004-12-16 N/2004/9793/A*  
*Uppdrag att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin (IFAU), regeringsbeslut 2001-03-22 Dnr N2001/3420/A*  
*Uppdrag att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin (CAFO), regeringsbeslut 2005-03-10 N2004/9427/A*



*Uppdrag för att säkerställa en mer likartad tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen, regeringsbeslut 2005-03-23 N2005/2965/A*

*Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom UO<sub>13</sub> Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet och UO<sub>14</sub> Arbetsmarknad och arbetsliv, regeringsbeslut 2000-11-09 Dnr N2000/8791/A*

*Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom UO<sub>13</sub> Arbetsmarknad, regeringsbeslut 2002-06-13 Dnr N 2002/6340/A*

*Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom UO<sub>13</sub> Arbetsmarknad, regeringsbeslut 2002-03-14 Dnr N 2002/3084/A*

### **Årsredovisningar**

Arbetsmarknadsverkets årsredovisning åren 2000–2004

### **AMS åiterrapportering till regeringen**

#### **2000**

*Redovisning av regeringsuppdrag individuella handlingsplaner Arbetsförmedlingens jobbsökarplaner för arbets sökande, AMS 2000-07-20 Dnr 00-5353-00*

Redovisning av resultat enligt regeringens regleringsbrev, kvartalsrapporter 2000:

2000:1, AMS 2000-04-27 Dnr 00-3058-00

2000:2, AMS 2000-08-22 Dnr 00-6309-00

2000:3, AMS 2000-10-25 Dnr 00-8130-00

2000:4, AMS 2001-01-24 Dnr 01-349-00

#### **2001**

*Deltidsarbetslösheten, Avrapportering av uppdrag 1.2.d enligt regleringsbrevet för år 2001, AMS 2001-07-23 Dnr 01-2421-20*

*Rapport om aktivitetsgarantin, redovisning av uppdrag 1.4 i ändring av regleringsbrevet för budgetåret 2000 enligt regeringsbeslut 2000-11-09, AMS 2001-02-08, Dnr Pro 01-294-20*

Redovisning av resultat enligt regeringens regleringsbrev kvartalsrapporter för verksamhetsgrenarna 1-3, 2001:

2001:1, AMS 2001-04-26 Dnr 01-2700-00

2001:2, AMS 2001-08-22 Dnr 01-6415-00

2001:3, AMS 2000-10-24 Dnr 01-7993-00

2001:4, AMS 2002-01-23 Dnr 02-167-00

## **2002**

*Redovisning av effekter av regelförändringen inom arbetslöshetsförsäkringen, särskild åiterrapportering enligt regeringens tillägg till regleringsbrev för AMS, AMS 2002-09-16*

Dnr 02-007312-01

*Redovisning av uppdrag 1.2 a i regleringsbrev för budgetåret 2002, AMS 2002-04-18 Dnr 02-2169-20*

Redovisning av resultat enligt regeringens regleringsbrev kvartalsrapporter år 2002:

2002:1, AMS VIS 2002-09-25 Dnr 02-3024-00

2002:2, AMS 2002-08-09 Dnr 02-5078-00

2002:3, AMS 2000-10-24 Dnr 02-8580-01

2002:4, AMS 2003-01-24 Dnr 03-235-01

*Åtgärdsplan för förbättrad sökintensitet, uppdrag enligt ändring av regleringsbrev för budgetåret 2003, AMS 2003-04-23*

Dnr AU 03-3964-00

## **2003**

Rapport om AMV:s uppnådda resultat under verksamhetsgrenarna 1, 2 och 3 år 2003:

Rapport 1 2003, Arbetsmarknadsverkets strategi för att nå verksamhetsmålen 2003, AMS 2005-04-11 Dnr 03-1496-01

Rapport 2003:2, AMS 2003-06-16 Dnr 03-4880-01

Rapport 2003:3, AMS 2004-05-11 Dnr 03-8926-01

Rapport 2003:4, AMS 2004-02-10 Dnr 03-12986-09

*Redovisning och analys av effekterna av regelförändringen inom arbetslöshetsförsäkringen februari 2001, särskild åiterrapportering till regeringen, AMS 2003-10-06 Dnr 03-8926-01*

## **2004**

Rapport om AMV:s uppnådda resultat under verksamhetsgrenarna 1, 2 och 3:

Rapport 1 2004, AMV:s strategi för att nå målen för verksamhetsgrenarna 2004, AMS 2004-02-09

Rapport 2004:2 AMS 2004-06-17 Dnr 03-12986-09

Rapport 2004:3 AMS 2004-10-13 Dnr 03-12986-09

Rapport 2004:4 AMS 2005-02-10 Dnr 03-12986-09

*Redovisning och analys av effekterna av regelförändringen inom arbetslöshetsförsäkringen februari 2001. Regleringsbrevet för 2004:*

Övriga mål och återrapporteringskrav C. AMS 2004-02-17  
Dnr 03-12986-09

*Redovisning och analys av effekterna av regelförändringen inom  
arbetslöshetsförsäkringen februari 2001. Övriga mål och  
återrapporteringskrav C. AMS 2004-06-17 Dnr 03-12986-09*

*Övriga mål och återrapporteringsuppdrag S, effekter av ändrade regler för  
särskilt anställningsstöd, AMS 2004-06-01 Dnr 03-12986-09*

*Övriga mål och återrapporteringsuppdrag V, uppföljning av  
folkhögskolesatsningen inom aktivitetsgarantin, AMS 2004-06-01 Dnr  
03-12986-09*

## **2005**

*Återrapportering enligt regleringsbrevet för avseende utveckling av  
uppföljningsmetoder, resultatredovisning och analyser (punkt b),  
Läggerrapport 1 och 2 AMS 2005-02-14 samt 2005-06-13.  
Dnr 04-3122-00*

## **Juridiskt material**

Förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Förordning (1997:1275) om anställningsstöd

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Lag (1996:1059) om statsbudgeten

## **Övriga källor**

AMV:s intranät VIS 2003-10-02

AMV:s intranät VIS 2005-05-06

*Deltagarenkät Aktivitetsgarantin, Västerbottens län november 2002 och  
mars 2004. Länsarbetsnämnden i Västerbotten Dnr. 2400-  
2005/000136*

*Deltagarenkät Aktivitetsgarantin, jämförelse 3 län, mätperiod AC och Y  
2004, Z 2003 Länsarbetsnämnden i Västerbotten Dnr. 2400-  
2005/000136*

Information från AMS 2005-06-03

Information från AMS 2005-06-10

Information från AMS 2005-06-14

Information från AMS 2005-06-15

# Bilaga 1 Förtydligande av vissa begrepp och sammanhang

## Aktivitetsgarantin i AMS statistiksystem

Grunden i AMS statistik är arbetsförmedlingens operativa system AIS<sup>115</sup>. Varje gång en person skriver in sig som arbetslös på arbetsförmedlingen påbörjas en inskrivningsperiod. I AIS registrerar handläggarna löpande uppgifter om deltagande i program m.m. Data från AIS lagras i datalagret Händel, utifrån vilket AMS sammanställer statistik över inskrivna och antalet personer i åtgärder etc.

Under en inskrivningsperiod befinner sig varje sökande i olika sökandekategori-perioder (registreras med en Skatkod). Exempel på koder är deltidsarbetslös, lönebidragsanställd och arbetsmarknadsutbildning. I Händel registreras enbart en Skat per person och dag. När en arbetssökande lämnar arbetsförmedlingen avslutas den sökandes inskrivningsperiod, den sökande avaktualiseras och en orsak till avaktualiseringen registreras.

Beslutet om att en arbetslös ska börja i aktivitetsgarantin är inte av ekonomisk karaktär. För att en deltagare ska få sin ersättning krävs registrering i ett annat arbetsmarknadspolitiskt program.

Aktivitetsgarantibeslutet är inte kopplat till de sökandekategori-perioder (förkortas Skat) som ligger till grund för mycket av den uppföljning av arbetsmarknadspolitiska program som görs på central nivå. Registreringen i aktivitetsgarantin löper därför parallellt med sökandekategori-perioderna.

## Fördjupad information om rundgången mellan aktivitetsgarantin och öppen arbetslöshet

Analysen av huruvida en rundgång mellan deltagande i aktivitetsgarantin och öppen arbetslöshet existerar baseras på uppgifter om GAR-perioderna i AMS kombinationsdatafil AKTGAR. Som tidigare nämnts så registreras ett startdatum första gången en deltagare börjar i aktivitetsgarantin. Därefter registreras start i en pågående GAR-period som har ett förutbestämt slutdatum, vilket kan förlängas.

---

<sup>115</sup> Arbetsförmedlingarnas informationssystem.

Ett uttag ur AKTGAR visar att av de 104 691 deltagare som anvisats till aktivitetsgarantin fram till och med april 2005 så hade 62 267 deltagare avslutat sin första period i aktivitetsgarantin. 42 424 deltagare var fortfarande inne i sin första GAR-period, se tabell 1 nedan.

**Tabell 1.** Antalet deltagare som anvisats till aktivitetsgarantin augusti 2000 till och med april 2005

Antal deltagare vars första GAR-period har avslutats	62 267
Antal deltagare vars första GAR-period pågår	42 424
<b>Totalt antal anvisade</b>	<b>104 691</b>

Källa: AMS.

Som tabell 2 nedan visar hade de 62 267 deltagarna som avslutat sin första GAR-period även avaktualiserats från arbetsförmedlingen. Av dessa hade 42 720 deltagare inte återkommit till arbetsförmedlingen eller till aktivitetsgarantin. 20 547 deltagare hade dock, efter det att de avaktualiserats, dessutom ett nytt startdatum eller en ny inskrivningsperiod. Således hade cirka 20 procent av de deltagare i aktivitetsgarantin som avaktualiserats från arbetsförmedlingen återkommit, antingen till arbetsförmedlingen eller både till arbetsförmedlingen och aktivitetsgarantin.

**Tabell 2.** Antal deltagare vars första GAR-period avslutats och sedan återkommit till arbetsförmedlingen och/eller aktivitetsgarantin

Återinskriven	Åter i GAR	Åter arbetslös	Antal
Ja	Ja	Ja	5 805
Ja	Ja	Nej	2 013
Ja	Nej	Ja	10 286
Ja	Nej	Nej	2 443
Nej	Nej	Nej	41 720
<b>Totalt: 62 267</b>			

**Återinskriven:** Arbetssökande som lämnat Af (avaktualiserats) under/efter en GAR-period och sedan åter blivit inskriven på Af.

**Åter i GAR:** Arbetssökande som avslutat sin första GAR-period och sedan påbörjat en ny GAR-period.

**Åter arbetslös:** Arbetssökande som lämnat Af (avaktualiserats) under/efter en GAR-period och sedan blivit inskriven på Af och under denna inskrivningsperiod varit öppet arbetslös (Skat 11-13, 96-98).

Källa: AMS.

Riksrevisionens slutsats utifrån genomgången är att det finns svårigheter i att undersöka den eventuella rundgång som finns i aktivitetsgarantin. Uppgifterna ovan tyder dock på att en sådan existerar. Vad som ligger bakom in- och utflöde, vilka deltagare det omfattar och vilka anledningarna är, är inget som AMS följer upp.

## Aktivitetsgarantin och kontroll i arbetslöshetsförsäkringen

Om en deltagare i aktivitetsgarantin inte står till arbetsmarknadens förfo- gande kan anvisningen till programmet återkallas. Sanktionerna "nedsätt- ning" respektive "avstängning viss tid" som finns i arbetslöshetsförsäk- ringen saknas när det gäller de arbetsmarknadspolitiska programmen inklusive aktivitetsgarantin. I och med att en återkallelse av anvisning till ett program görs upphör rätten till aktivitetsstöd. För den som deltar i ett program utanför aktivitetsgarantin innebär ett återkallande att han eller hon normalt återgår till arbetslöshetsersättningen, eventuellt efter viss tids avstängning från ersättning eller med nedsatt ersättning under viss tid. För den som fått sin anvisning till aktivitetsgarantin återkallad och inte upparbetat ett nytt arbetsvillkor i arbetslöshetsförsäkringen, innebar situa- tionen fram till oktober 2003 att den sökande varken fick aktivitetsstöd eller arbetslöshetsersättning efter återkallelsen.<sup>116</sup>

År 2003 ändrades reglerna för att få en större överensstämmelse mellan sanktionerna inom de arbetsmarknadspolitiska programmen och arbetslös- hetsförsäkringen. Den som har fått sin anvisning till aktivitetsgarantin åter- kallad på grund av att han eller hon har avvisat ett erbjudande om lämpligt arbete eller insats inom aktivitetsgarantin ska numera erbjudas en ny an- visning till garantin. En anpassning har skett till reglerna inom arbetslöshets- försäkringen genom att det i bestämmelsen om återkallelse har införts ett krav på att avvisandet ska ha skett utan godtagbart skäl. Om arbetsförmed- lingen har återkallat en anvisning till garantin ska sökanden, när han eller hon har varit aktivt arbetssökande under 45 dagar (ersättningsdagar, dvs. 9 veckor) efter återanmälan hos den offentliga arbetsförmedlingen som arbetslös arbetssökande, på nytt anvisas till aktivitetsgarantin. Regeln motsvarar den avstängning under 45 ersättningsdagar som finns inom arbetslöshetsförsäkringen och som är den normala sanktionen för den som har lämnat sitt arbete eller ett arbetsmarknadspolitiskt program utan giltig anledning.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Prop. 2002/03:44 s. 65–67.

<sup>117</sup> Prop. 2002/03:44 s 65–67.

## **Resultat i aktivitetsgarantin september 2005**

I AMS resultatmätningar i september 2005 var resultatet 60,5 procent. Detta innebär att cirka 18 procent av dem som anvisats till och med februari 2005 hade avaktualiserats till eller var i arbete utan stöd, cirka 18 procent hade avaktualiserats till eller var i arbete med stöd och cirka 22 procent hade avaktualiserats av övriga anledningar. Endast ett par procent av deltagarna hade avaktualiserats till reguljära studier. Cirka 40 procent var således kvar i aktivitetsgarantin utan att samtidigt ha ett arbete med eller utan stöd. Variationen i länens resultat låg mellan 44 procent och 69 procent.<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> AMV:s intranät VIS "Resultat av aktivitetsgarantin" avseende september 2005, 2005-11-02.





## Bilaga 2 Aktivitetsgarantin i AMS årsredovisning

I årsredovisningen 2000 beskrevs aktivitetsgarantin ha inneburit att andelen långtidsinskrivna som deltog i arbetsmarknadsprogram kunde öka. I slutet av året deltog 57 procent i arbetsmarknadsprogram, jämfört med 31 procent året innan. Ett ökat antal långtidsinskrivna fick också arbete i form av tillfälliga arbeten eller subventionerade arbeten. Det skedde dock ingen ökning i antalet varaktiga anställningar.<sup>119</sup>

Under 2001 sjunker antalet långtidsinskrivna med närmare 11 000 personer, vilket innebär den största minskningen under perioden. För 2001 och 2002 redovisades uppgifter om antal deltagare, antal personer som går vidare till arbete (subventionerat och osubventionerat för 2002) samt till reguljär utbildning, antal som lämnat garantin samt deltagarnas genomsnittliga tid i garantin.<sup>120</sup>

Aktivitetsgarantin anses bidra till ökad tillgång på arbetskraft på arbetsmarknaden och därmed i viss utsträckning till bättre matchning. Aktivitetsgarantin anses även viktig för att långtidsinskrivna ska komma in i program. I verksamhetsberättelsen beskrivs SIQ:s kvalitetsmodell och att 98 procent av arbetsförmedlingarna genomfört en första mätning av kvaliteten i aktivitetsgarantin. "Mätningen visade på goda resultat och på fortsatta utvecklingsbehov".<sup>121</sup>

I årsredovisningarna för 2003 och 2004 presenteras mer information om aktivitetsgarantin än tidigare år. I årsredovisningen för 2003 beskrivs den svaga konjunkturen ha bidragit till att det varit svårare att få personer i aktivitetsgarantin i arbete, och därför har även den genomsnittliga tiden i aktivitetsgarantin ökat kraftigt.

Andelen långtidsinskrivna som fått arbete hade ökat, men detta gäller personer som fått arbete med särskilt anställningsstöd. Andelen i osubventionerat arbete var oförändrat. Andelen som avaktualiserades utan att ha fått ett arbete ökade också. Dessa personer bedöms inte stå till arbetsmarknadens förfogande.<sup>122</sup>

År 2004 kunde AMS uppfylla målet att antalet långtidsinskrivna skulle uppgå till högst 36 000 i genomsnitt per månad. Det särskilda anställningsstödet bidrog till detta enligt resultatredovisningen. Det särskilda anställningsstödet och de s.k. gröna jobben utnyttjades i hög grad för att få ut långtidsinskrivna i arbete. År 2004 fick 8 900 personer särskilt

---

<sup>119</sup> AMV:s årsredovisning 2000.

<sup>120</sup> AMV:s årsredovisning 2001.

<sup>121</sup> AMV:s årsredovisning 2002.

<sup>122</sup> AMV:s årsredovisning 2003 och 2004.

anställningsstöd, vilket kan jämföras med 3 700 2003. Samtidigt konstateras en minskning av antalet långtidsinskrivna i åldrarna över 55 år. Antalet långtidsinskrivna i åldrarna under 55 år hade ökat. 12 procent av deltagarna som erhållit särskilt anställningsstöd hade arbete 90 dagar senare.<sup>123</sup> För övrigt redovisas antal deltagare i genomsnitt under året, andelen i program inom ramen för aktivitetsgarantin, omsättningen, genomsnittlig tid i aktivitetsgarantin och genomsnittlig inskrivningstid före aktivitetsgarantin.<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> AMV:s årsredovisning 2004.

<sup>124</sup> Ibid.

## Bilaga 3 Regeringens krav och myndigheternas återrapportering

### Regeringens krav på AMS uppföljning utifrån verksamhetsmålen

Sedan 2001 har regeringen beslutat att uppgifter om deltagarnas genomsnittliga tid i aktivitetsgarantin liksom hur stor andel som lämnar aktivitetsgarantin varje månad ska återrapporteras. Vissa av uppgifterna ska redovisas fördelat på kön och ålder.<sup>125</sup>

I regleringsbrevet för vissa år har regeringen efterfrågat uppgifter om antalet personer som står långt ifrån arbetsmarknaden enligt en alternativ definition av långtidsinskrivning. Definitionen omfattar de personer som haft en sammanhängande inskrivningstid på mer än två år utan att ha haft ett reguljärt arbete som varat i mer än sex månader.<sup>126</sup> År 2004 efterfrågades dessa uppgifter fördelade på antalet deltagare i och utanför aktivitetsgarantin.

### Regeringens krav på återrapportering samt uppdrag

Sedan aktivitetsgarantin inrättades har regeringen gett AMS ett uppdrag som behandlar aktivitetsgarantin i dess helhet. Uppdraget innebar en bedömning av omfattningen i aktivitetsgarantin för åren 2001–2003.<sup>127</sup>

Samma år fick IFAU i uppdrag att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin. Uppdraget omfattande en beskrivning av aktivitetsgarantins tillämpning och aktiviteter. I uppdraget ingick att göra en bedömning av möjligheterna att utvärdera aktivitetsgarantins individeffekter, liksom en utvärdering av vilka deltagare som lämnat aktivitetsgarantin och som återkommit till arbetsförmedlingen.<sup>128</sup>

Uppgifter om aktivitetsgarantin har efterfrågats i ett antal andra uppdrag till AMS. Ett uppdrag efterfrågar en analys av på vilket sätt aktivitetsgarantin har minskat deltidsarbetslösheten.<sup>129</sup> År 2002 fick AMS i uppdrag att redovisa

<sup>125</sup> Regleringsbrev för AMV åren 2001–2005.

<sup>126</sup> Regleringsbrev för AMV 2002 Mål gren 3.

<sup>127</sup> Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende AMV enligt regeringsbeslut 2000-11-09.

<sup>128</sup> Uppdrag att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin enligt regeringsbeslut 2001-03-22.

<sup>129</sup> Regleringsbrev för AMV 2001.

till vilken grad möjligheten att anvisa reguljära studier inom aktivitetsgarantin hade utnyttjats.<sup>130</sup>

Åren 2002–2004 berördes inflödet till aktivitetsgarantin i samband med krav på åiterrapportering om analys av effekterna av regelförändringen inom arbetslöshetsförsäkringen.<sup>131</sup>

Inom ramen för övrig åiterrapportering har regeringen efterfrågat uppgifter om effekter av förändringarna av det särskilda anställningsstödet samt information om den särskilda folkhögskolesatsning som bedrivs inom aktivitetsgarantin.<sup>132</sup>

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) fick 2004 i uppdrag att göra en översyn av omfattningen av och orsakerna till att en anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program återkallats. I uppdraget ingick även en redovisning av hur en granskning av handläggningen av dessa ärenden kunde genomföras. Krav på en liknande översyn finns också för 2005.<sup>133</sup>

År 2005 beslutade regeringen att antal uppdrag som berörde aktivitetsgarantin skulle åiterrapporteras. Ett av dem omfattade krav på att AMS skulle utveckla uppföljningsmetoder, resultatredovisning och analyser som tydligare fångar upp resultatet av arbetsförmedlingens insatser för den enskilde över tiden. I detta arbete skulle särskild uppmärksamhet bl.a. ges aktivitetsgarantin.<sup>134</sup> AMS fick även i uppdrag att genomföra och lämna en redovisning av all programverksamhet inklusive aktivitetsgarantin liknande AMS Årsrapport för program.<sup>135</sup> I ett uppdrag om att säkerställa en mer likartad tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen fanns krav på att utveckla rutiner för hur valet mellan förlängd ersättningsperiod och anvisning till aktivitetsgarantin skulle göras.<sup>136</sup>

I mars 2005 gav regeringen Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO) vid Växjö universitet i uppdrag att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin.<sup>137</sup>

---

<sup>130</sup> Regleringsbrev för AMV 2002.

<sup>131</sup> Ändring i regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende AMV enligt beslut 2002-06-13, Regleringsbrev för AMV 2003 Övrig åiterrapportering C, Regleringsbrev för AMV 2004 Övrig åiterrapportering C.

<sup>132</sup> Regleringsbrev för AMV 2004 övrig rapportering S och V.

<sup>133</sup> Regleringsbrev för IAF 2004 och 2005.

<sup>134</sup> Regleringsbrev för AMV 2005 åiterrapportering B.

<sup>135</sup> Regleringsbrev för AMV 2005 Uppdrag 1.4 b.

<sup>136</sup> Uppdrag för att säkerställa en mer likartad tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen enligt regeringsbeslut 2005-03-23.

<sup>137</sup> Uppdrag att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin enligt regeringsbeslut 2005-03-10.

En översikt över regeringens krav finns i tabell 1 nedan.

**Tabell 1.** Översikt över uppdrag och särskild återsrapportering där information om aktivitetsgarantin efterfrågas

År	Myndighet	Uppdrag eller särskild återsrapportering	Kommentar
2000	AMS	Rapport om GAR	Bedömning av omfattningen i GAR 2001–2003. Beskrivning av målgrupp och info om andelen socialbidragstagare.
2001	IFAU	Uppföljning och utvärdering av GAR	Tre steg: innehåll, deltagarna och förstudie om effekter.
2001	AMS	Deltidsarbetslösheten	GAR:s betydelse för att minska deltidarbetslösheten.
2002	AMS	Reguljära studier inom GAR	Anvisningsgraden inom GAR till reguljära studier. Insatsens betydelse för de med svag ställning på arbetsmarknaden.
2002	AMS	Effekter av regelförändringar i arbetslöshetsförsäkringen	Uppgifter om utflödet ur försäkringen och därigenom inflödet till GAR.
2003	AMS	Effekter av regelförändringar i arbetslöshetsförsäkringen	Som ovan.
2004	IAF	Plan för hur återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program ska granskas. Översikt över omfattning av och orsaker till återkallande av anvisning.	GAR tas upp separat.
2004	AMS	Effekter av regelförändringar i arbetslöshetsförsäkringen	Som uppdraget 2003 ovan.
2004	AMS	Effekter av förändrade regler för det särskilda anställningsstödet	Analys av förändringen i målgruppen. Merkostnader liksom anställningsstödet fördelning på arbetsgivarkategorier.
2004	AMS	Folkhögskolesatsningen inom aktivitetsgarantin	Antal anvisade, utbildnings- och arbetslöshetshistorik. Resultat. Jobbsökaktiviteter under utbildningstiden.
2005	AMS	Insatser för en likartad tillämpning av arbetslöshetsförsäkringen	AMS ta fram rutiner för uppföljning av motiveringen GAR eller förlängd period.
2005	AMS	Genomföra och lämna en redovisning av program.	Påpekar att även GAR ska beröras.
2005	AMS	Utveckling av uppföljningsmetoder och analyser	Arbetsförmedlingens insatser för den enskilde över tid och nytt sätt att mäta resultat på.
2005	CAFO vid Växjö universitet	Uppdrag att följa upp och utvärdera GAR	Måluppfyllelseuppföljning samt effektanalys. Underlaget ej återsrapporterat innan granskningen avslutades. <sup>138</sup>

*Källa: Regleringsbrev, ändring av regleringsbrev enligt beslut samt enskilda uppdrag till AMS, IFAU och IAF åren 2000–2005.*

<sup>138</sup> Ansökan om förlängning av uppdrag att utvärdera aktivitetsgarantin, regeringsbeslut 2005-09-01.

## Uppgifter om aktivitetsgarantins syften som rapporterats till regeringen

Utifrån åiterrapporteringen kan ett antal slutsatser dras om innehållet i deltagarnas aktiviteter i aktivitetsgarantin. Bland annat finns uppgifter som tyder på att det trots genomsnittligt låg utbildning var svårt att motivera deltagarna att studera.<sup>139</sup>

Det merkostnadsbidrag som betalas ut till anordnare av särskilt anställningsstöd aktiviteter inom garantin gick i huvudsak till kommuner (44 procent) och privata företag (31 procent).<sup>140</sup> Av åiterrapporteringen framgår dock inte anställningsstödet fördelning på arbetsgivarkategorier, trots att detta ingick i uppdraget. Arbetsförmedlingens vanligaste samverkanspartner i garantin var kommunen, 68 procent hade avtal med dem.<sup>141</sup>

I IFAU:s rapporter finns ett antal uppgifter om vad deltagarna uppgett att de var sysselsatta med inom garantin, liksom om insatserna bedrivits på heltid.<sup>142</sup> IFAU:s uppföljning av deltagarna visar att det finns ett antal som lämnat aktivitetsgarantin men som samtidigt funnits kvar som inskrivna vid arbetsförmedlingen. De flesta deltagare som var fortsatt inskrivna på arbetsförmedlingen (46 procent) hade någon typ av arbete, timanställning, anställningsstöd eller lönebidrag. En tredjedel var i sökandekategorierna 11 och 12, det vill säga öppet arbetslösa.<sup>143</sup> Även i delrapporteringen av det uppdrag som CAFO vid Växjö universitet fick våren 2005 konstateras att det finns ett rundgångsmönster mellan programdeltagande och arbetslöshet bland deltagarna i garantin.<sup>144</sup>

Vad gäller ökade kontakter med arbetsförmedlingen och ökade krav på aktivering och jobbsökande så konstaterade IFAU att deltagare och handledare inom aktivitetsgarantin inte haft tät kontakt och att bara två tredjedelar varit engagerade i aktiviteter på heltid. Nära hälften av deltagarna träffade sin handledare mer sällan än en gång per månad. Dessutom uppgav 39 procent av deltagarna att de inte hade någon handlingsplan, trots att denna är särskilt viktig i aktivitetsgarantin. Andra resultat från IFAU visade att deltagarnas sökintensitet för arbete inte var hög samt att det var vanligt att deltagarna hellre minskade sitt geografiska och yrkesmässiga sökområde under tiden de deltog i aktivitetsgarantin än vidgade det.<sup>145</sup>

---

<sup>139</sup> Redovisning av uppdrag 1.2 a i regleringsbrev för budgetåret 2002 samt övriga mål och åiterrapporteringsuppdrag V, uppföljning av folkhögskolesatsningen inom aktivitetsgarantin, AMS 2004.

<sup>140</sup> Övriga mål och åiterrapporteringsuppdrag S, effekter av ändrade regler för särskilt anställningsstöd, AMS 2004.

<sup>141</sup> IFAU 2002:2 s. 28.

<sup>142</sup> IFAU 2002:11 s. 18–20.

<sup>143</sup> IFAU 2002:11 s. 39–43.

<sup>144</sup> De första åren med aktivitetsgarantin. Resultat från måluppfyllelse- och effektutvärdering, CAFO 2005-08-30 s. 1.

<sup>145</sup> IFAU 2002:11 s. 12–17, 25–34, 43–46.

I AMS uppföljning av utbildningsåtgångarna inom garantin konstaterades att förekomsten av jobbsökaraktiviteter i arbetsförmedlingens regi under utbildningstiden var varierande.<sup>146</sup>

IAF konstaterade i återrapporteringen av översynen av återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program, att 4,4 promille av alla programbeslut återkallats under 2003. Detta kan jämföras med att nio promille av samtliga ersättningstagare fick ett meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt inom arbetslöshetsförsäkringen. Översynen visade att fler återanvisningar gjordes inom aktivitetsgarantin i relation till övriga program. Förklaringen till detta var enligt IAF att en stor del av deltagarna finns inom AVP där inslaget av jobbsökaraktiviteter är större.<sup>147</sup>

## Uppgifter om kostnader som återrapporterats till regeringen

I det uppdrag från 2000 som innebar en uppskattning av omfattningen av aktivitetsgarantin nämns inga uppgifter om omfattningen av aktivitetsgarantins kostnad. AMS uppskattade dock att antalet deltagare under 2002 och 2003 kunde komma att ligga på ca 45 000–50 000 och att ca 1 500 handledare krävdes.<sup>148</sup> AMS har i redovisning av ett annat uppdrag påpekat att en större andel av den totala programvolymen måste reserveras för deltagare i aktivitetsgarantin.<sup>149</sup> Kostnader om vissa satsningar inom aktivitetsgarantin har efterfrågats, bl.a. i folkhögskolesatsningen.

Förutom dessa exempel finns inga uppgifter om kostnader.

## Uppgifter om insatsens effektivitet som återrapporterats till regeringen

IFAU såg ingen möjlighet att genomföra en utvärdering av aktivitetsgarantins individeffekter, bl.a. på grund av svårigheterna i att finna en lämplig jämförelsegrupp av långtidsinskrivna som inte deltagit i aktivitetsgarantin. Man påpekade dock vikten av att en sådan effektstudie borde göras.<sup>150</sup>

I andra återrapporteringar har effekter eller utfall berörts i liten utsträckning. I uppföljningen av folkhögskolesatsningen konstaterades det att 90

---

<sup>146</sup> Övriga mål och återrapporteringsuppdrag V, uppföljning av folkhögskolesatsningen inom aktivitetsgarantin AMS 2004.

<sup>147</sup> IAF Återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program s. 29.

<sup>148</sup> Rapport om aktivitetsgarantin AMS 2001 s. 2.

<sup>149</sup> Redovisning och analys av effekterna av regelförändringen inom arbetslöshetsförsäkringen 2001, AMS särskilda återrapportering till regeringen 6/10 2003 s. 27.

<sup>150</sup> IFAU 2002:11 s. 46.

dagar efter avslutad insats var 12 procent av deltagarna i arbete, en tredjedel av dessa med särskilt anställningsstöd.<sup>151</sup> Preliminära slutsatser<sup>152</sup> från CAFO vid Växjö universitet 2005 visade att aktivitetsgarantin verkar ha en positiv effekt på deltagarnas möjlighet att få ett arbete med anställningsstöd. När det gäller arbete på öppna arbetsmarknaden kunde inga positiva resultat konstateras.<sup>153</sup>

## Övrig information om aktivitetsgarantin som återrapporterats till regeringen

I återrapporteringen av uppdragen finns ett antal uppgifter om deltagarna i aktivitetsgarantin. I uppdraget till AMS om att bedöma omfattningen av garantin konstaterades att nära 130 000 personer skulle kunna vara aktuella för deltagande, om man såg till inskrivningstiden på arbetsförmedlingen.<sup>154</sup> I ett annat uppdrag har man dock konstaterat att det främst varit utförsäkring som varit avgörande för anvisning.<sup>155</sup>

Aktivitetsgarantin verkar i huvudsak vara en insats för de heltidsarbetslösa, endast 3,5 procent av dem som anvisades till aktivitetsgarantin under andra halvåret 2001 var deltidsarbetslösa eller timanställda.<sup>156</sup>

Drygt en tredjedel av dem som deltog i aktivitetsgarantin i februari 2002 hade lägre utbildning än gymnasium.<sup>157</sup>

IFAU konstaterade att vid en jämförelse av deltagarna i aktivitetsgarantin med övriga arbetssökande som var inskrivna vid arbetsförmedlingen så fanns tre tydliga skillnader. Utbildningsnivån var i genomsnitt lägre, medan genomsnittsåldern samt andelen arbetshandikappade var betydligt högre bland deltagarna i aktivitetsgarantin. Att döma av dessa fakta stod deltagarna i aktivitetsgarantin, i genomsnitt, längre från arbetsmarknaden än andra inskrivna arbetssökande.<sup>158</sup>

---

<sup>151</sup> Övriga mål och återrapporteringsuppdrag V, Uppföljning av folkhögskolesatsningen inom aktivitetsgarantin AMS 2004 s. 4.

<sup>152</sup> Uppdraget slutrapporteras i november 2005 enligt regeringsbeslut 2005-09-01.

<sup>153</sup> De första åren med aktivitetsgarantin. Resultat från måluppfyllelse- och effektutvärdering, CAFO 2005-08-30 s 2–3.

<sup>154</sup> Rapport om aktivitetsgarantin, AMS 2001 s. 3.

<sup>155</sup> Redovisning och analys av effekterna av regelförändringen inom arbetslöshetsförsäkringen 2001, AMS särskilda återrapportering till regeringen 6/10 2003 s. 26.

<sup>156</sup> Deltidsarbetslösheten, avrapportering av uppdrag 1.2.d enligt regleringsbrev för 2001 s. 10–11.

<sup>157</sup> Redovisning av uppdrag 1.2 a i regleringsbrev för budgetåret 2002.

<sup>158</sup> IFAU 2002:11 s. 7.



**Tabell 2:** Översikt över den information om aktivitetsgarantin regeringen fått i återrapportering

Information om måluppfyllelse	Myndighet	Info finns i återrapportering av uppdrag	Typ av information som lämnas	Resultat/kommentar
Stabila & uthålliga aktiviteter	AMS	Uppföljning av folkhögskolesatsningen (FHS) <sup>159</sup> samt satsningen på reguljära studier inom GAR <sup>160</sup>		Hög andel lågutbildade, men låg studiemotivation.
	AMS	Uppföljning av SAS <sup>161</sup>	Vilka arbetsgivare som anställer med SAS.	Kommunen vanligaste samarbetspartnern.
	IFAU	IFAU:s utvärdering <sup>162</sup>	Deltagarnas sysselsättning inom GAR samt heltid eller inte.	Deltagarundersökning. 2/3 engagerade på heltid.
Rundgång aktivitetsgarantin & öppen arbetslöshet	IFAU	IFAU:s utvärdering <sup>163</sup>	Om det finns deltagare som lämnat GAR men kvarstår som arbetslösa.	IFAU konstaterar att det finns tecken på en rundgång.
	CAFO	Uppföljning och utvärdering av GAR, preliminära slutsatser <sup>164</sup>	Måluppfyllelseanalys.	Det finns tydliga tecken på rundgång mellan arbetslöshet och deltagande i GAR.
Ökat arbetssökande & kontakter	IFAU	IFAU:s utvärdering <sup>165</sup>	Uppgifter om sökintensitet och kontakter med Af.	Låg sökintensitet, delvis sporadiska kontakter med Af.
	AMS	Uppföljning av FHS <sup>166</sup>	Förekomsten av jobbsökaraktiviteter i satsningen.	Varierande förekomst av insatser.
	AMS	Åtgärdsplan för förbättrad sökintensitet <sup>167</sup>		Diskuterar att kraven på deltagarna i aktivitetsgarantin ska preciseras i handlingsplanen.

<sup>159</sup> Övriga mål och återrapporteringskrav V, uppföljning av folkhögskolesatsningen inom aktivitetsgarantin AMS 2004.

<sup>160</sup> Redovisning av uppdrag 1.2 a i regleringsbrev för budgetåret 2002.

<sup>161</sup> Övriga mål och återrapporteringsuppdrag S, effekter av ändrade regler för särskilt anställningsstöd.

<sup>162</sup> IFAU 2002:11 s. 19–22.

<sup>163</sup> IFAU 2002:11 s. 39–43.

<sup>164</sup> De första åren med aktivitetsgarantin. Resultat från måluppfyllelse- och effektutvärdering, PM 2005-08-30 Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning Växjö universitet

<sup>165</sup> IFAU 2002:11 s. 12–15 och 23–34.

<sup>166</sup> Övriga mål och återrapporteringskrav V, uppföljning av folkhögskolesatsningen inom aktivitetsgarantin AMS 2004.

<sup>167</sup> Åtgärdsplan för förbättrad sökintensitet, uppdrag enligt ändring av regleringsbrev för budgetåret 2003 s. 3 och 16.

Information om måluppfyllelse	Myndighet	Info finns i åiterrapportering av uppdrag	Typ av information som lämnas	Resultat/kommentar
	IAF	IAF: återkallande av anvisning <sup>168</sup>	Andelen i program vars anvisning återkallas.	Vanligare att deltagare i GAR får sin anvisning återkallad än i andra program.
Kostnader	AMS	Förändrade regler i arbetslöshetsförsäkringen <sup>169</sup>		En allt större del av programvolymen måste reserveras för GAR
Om GAR leder till arbete	IFAU	IFAU:s utvärdering <sup>170</sup>	En effektutvärdering inte kan göras p g a avsaknad av jämförelsegrupp.	IFAU påpekade att behovet fanns.
	AMS	Uppföljning av FHS <sup>171</sup>	Utfallet 30, 90 och 180 dagar efter avslutad insats.	
	CAFO	Uppföljning och utvärdering av GAR, preliminära slutsatser <sup>172</sup>	Effektutvärdering.	Effekt på möjligheten att få subventionerat arbete, ej osubventionerat.
Övrigt	AMS	Omfattningen av GAR 2002–2003 <sup>173</sup>	Omfattningen av målgruppen.	Totalt ca 130 000 var aktuella för GAR.
	IFAU	IFAU:s utvärdering <sup>174</sup>	Målgruppens karaktär.	Fler äldre samt fler lågutbildade och arbetshandikappade än övriga arbetssökande.
	AMS	Utveckling av uppföljningsmetoder, resultatredovisning och analys <sup>175</sup>	En av insatserna i fokus är aktivitetsgarantin.	GAR är en komplex insats att följa upp p g a dess konstruktion. Beskrivning av kvalitetsarbetet.

Källa: Åiterrapportering av krav och uppdrag till AMS, IFAU och IAF under åren 2000–2005.

<sup>168</sup> IAF Återkallande av anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program s. 29.

<sup>169</sup> Redovisning och analys av effekterna av regelförändringen inom arbetslöshetsförsäkringen 2001, särskild åiterrapportering till regeringen 6/10 2003 s. 27.

<sup>170</sup> IFAU 2002:11 s. 46.

<sup>171</sup> Övriga mål och åiterrapporteringskrav V, uppföljning av folkhögskolesatsningen inom aktivitetsgarantin AMS 2004.

<sup>172</sup> De första åren med aktivitetsgarantin. Resultat från måluppfyllelse- och effektutvärdering, PM 2005-08-30 Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning Växjö universitet

<sup>173</sup> Rapport om aktivitetsgarantin, AMS 2001 s. 3.

<sup>174</sup> IFAU 2002:11 s. 7.

<sup>175</sup> Åiterrapportering enligt regleringsbrevet för 2005 avseende utveckling av uppföljningsmetoder, resultatredovisning och analyser (punkt b).

## Bilaga 4 Regeringens redovisning av stabila och uthålliga aktiviteter

I budgetpropositionerna för åren 2000–2005 redovisas följande information om deltagarnas aktiviteter i aktivitetsgarantin.

- I budgetpropositionen för 2002 nämns att antalet deltagare i förberedande utbildning ökade under 2001. Det förklaras av aktivitetsgarantins tillkomst och ett ”tilltagande behov av introduktionskurser på grundläggande nivå”.
- I regeringens proposition *Arbetsmarknadspolitiken förstärks*<sup>176</sup> sägs att utformningen av aktivitetsgarantin är decentraliserad, men med tiden har en normalmodell utvecklats. Det nämns att aktiviteterna kan indelas i tre typer av aktiviteter, intensifierad vägledning, teoretisk och praktisk kompetenshöjning och anställning med eller utan stöd.
- År 2003 nämns att cirka 30–40 procent av deltagarna i aktivitetsgarantin anses vara i behov av rehabiliteringsåtgärder i vissa delar av landet.
- I budgetpropositionen för 2004 redovisas att 120 miljoner kronor avsätts till folkhögskoleutbildning för deltagare i aktivitetsgarantin. Det nämns vidare ”Det är fler deltagare i den förberedande utbildningen än i arbetsmarknadsutbildningen totalt. – – – Ökningen förklaras med att det finns ett stort behov av sådana utbildningar i aktivitetsgarantin.”
- I budgetpropositionen för 2003 hänvisas till att det finns olika former av anställningsstöd för att underlätta för långtidsarbetslösa.
- I budgetpropositionen för 2004 hänvisar regeringen till IFAU:s rapport om deltagarna i aktivitetsgarantin och dess resultat om kännedom om handlingsplan, kontakten med arbetsförmedlingen och intensiteten i deltagarnas arbetssökande.
- I budgetpropositionen för 2004 redovisas att Näringsdepartementet har gjort en översyn av anställningsstöden i syfte att öka effektiviteten och prioritera dem som har svårast att få en reguljär anställning. I propositionen ges också en redovisning av folkhögskolesatsningen inom aktivitetsgarantin.

---

<sup>176</sup> Prop. 2002/03:44. I propositionen redovisas också uppgifter om aktivitetsgarantins genomförande och effekter samt kvalitetsutvecklingen. Uppgifterna redovisas emellertid också i de budgetpropositioner som analyseras i kapitlet, varför vi inte berör dessa här igen.

- I budgetpropositionen för 2006 nämns att knappt hälften av deltagarna i aktivitetsgarantin deltog i aktiviteter inom vägledning och platsförmedling, 23 procent hade olika typer av subventionerade anställningar, vilket oftast var SAS. 11 procent deltog i arbetspraktik och 8 procent i förberedande utbildning.
- I budgetpropositionen för 2006 presenteras de så kallade plusjobben som lösningen av problematiken med utflödet ur aktivitetsgarantin: "Vid lång tid av svag arbetskraftsefterfrågan sker en ackumulation av personer som står långt ifrån arbetsmarknaden i aktivitetsgarantin. Regeringen föreslår därför att en ny insats, Plusjobb, inrättas som bl.a. ger ett varaktigt utflöde av personer som deltagit i aktivitetsgarantin länge."

## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarderna – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklningar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan?

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *stys de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*