



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:22

Jobb- och utvecklingsgarantin

– en garanti för jobb?

ISBN 978 91 7086 195 6

RiR 2009:22

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

Till regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet

Datum: 2009-11-25
Dnr: 31-2008-1307

Jobb- och utvecklingsgarantin

Riksrevisionen har granskat styrningen och hanteringen av jobb- och utvecklingsgarantin. Granskningen undersöker även om och hur garantin har följts upp och utvärderats av regeringen och Arbetsförmedlingen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen 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 m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Ann-Christin Johnreden* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Mats Johansson*, revisionsledare *Anneli Josefsson*, revisionsdirektör *Krister Sund* och granskningsenhetschef *Charlotta Gustafsson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Ann-Christin Johnreden

För kännedom:
Arbetsförmedlingen

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Motiv till granskning	13
1.2 Syfte och revisionsfrågor	15
1.3 Granskningsobjekt	15
1.4 Avgränsningar	15
1.5 Bedömningsgrunder	16
1.6 Metod och genomförande	18
1.7 Rapportens disposition	19
2 Jobb- och utvecklingsgarantin – bakgrundsbeskrivning	21
2.1 Vad är jobb- och utvecklingsgarantin?	21
2.2 Styrningen av jobb- och utvecklingsgarantin	23
2.3 Sammanfattning	25
3 Aktuell arbetsmarknadspolitisk forskning	27
4 Jobb- och utvecklingsgarantins utformning jämfört med aktivitetsgarantin	29
4.1 Jämförelse med aktivitetsgarantin – likheter och skillnader	30
4.2 Sammanfattning	36
5 Arbetsförmedlingens hantering av jobb- och utvecklingsgarantin	39
5.1 Handläggningen av jobb- och utvecklingsgarantin	39
5.2 Sammanfattning	47
5.3 Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer	48
5.4 Sammanfattning	55
5.5 Kompletterande aktörers bidrag till programmets effektivitet	55
5.6 Sammanfattning	61
6 Uppföljning och utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin	63
6.1 Regeringens krav på uppföljning och utvärdering	63
6.2 Arbetsförmedlingens återrapportering	65
6.3 Regeringens resultatredovisning till riksdagen	66
6.4 Sammanfattning	66
7 Slutsatser och rekommendationer	69
7.1 Jobb- och utvecklingsgarantin är inte anpassad för stora volymer	69
7.2 Regeringens styrning av jobb- och utvecklingsgarantin är bristfällig	72
7.3 Brister inom Arbetsförmedlingens hantering av garantin	74
7.4 Uppföljningen av jobb- och utvecklingsgarantin är bristfällig och utvärderingar prioriteras inte	77
7.5 Rekommendationer	79
Referenser	80
Bilaga 1 Jobb- och utvecklingsgarantins deltagare, omfattning, kostnader, aktiviteter och resultat	89
Bilaga 2 Aktuell arbetsmarknadspolitisk forskning	97
Bilaga 3 Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer	109
Bilaga 4 Riksrevisionens enkät till handläggare vid Arbetsförmedlingen	113
Bilaga 5 Riksrevisionens enkät till jobbcoacher hos kompletterande aktörer	125
Bilaga 6 Riksrevisionens enkät till ledningsfunktion (verksamhetsansvarig) hos kompletterande aktörer	135
Bilaga 7 Bortfallsanalys	141

Sammanfattning

Jobb- och utvecklingsgarantin infördes 2007 och är i dag det enskilt största arbetsmarknadspolitiska programmet. Under 2009 beräknas i genomsnitt 61 000 personer delta i garantin per månad, vilket innebär att garantin utgör 48 procent av Arbetsförmedlingens totala programverksamhet. Antalet platser inom garantin kommer dessutom att öka stort under 2010-2012.

Jobb- och utvecklingsgarantin infördes som en del av regeringens reformerade arbetsmarknadspolitik och ersatte den tidigare aktivitetsgarantin som inte varit tillräckligt effektiv och dessutom uppvisat kvalitetsbrister. Garantin riktas till arbetssökande som stått utanför arbetsmarknaden under lång tid och ska innehålla individuellt utformade åtgärder som syftar till att så snabbt som möjligt få deltagarna i arbete. Garantin består av tre faser. Den inledande fasen innehåller bland annat jobbsökaraktiviteter och andra förberedande insatser, fas 2 arbetspraktik och arbetsträning, den tredje och sista fasen utgörs av sysselsättning hos arbetsgivare, så kallad anordnare. Arbetsförmedlingen ska även, enligt regeringens direktiv, se till att en tredjedel av deltagarna inom jobb- och utvecklingsgarantin tar del av insatser hos kompletterande aktör. Med kompletterande aktör avses andra aktörer utöver Arbetsförmedlingen som erbjuder arbetssökande insatser för att hitta ett arbete.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med denna granskning har varit att undersöka huruvida jobb- och utvecklingsgarantin är ett ändamålsenligt program för att snabbt få långtidsarbetslösa i arbete. Granskningen har inriktats på garantins utformning samt regeringens styrning och Arbetsförmedlingens hantering av programmet. När det gäller garantins utformning har Riksrevisionen dels utgått från dess företrädare aktivitetsgarantin, dels gått igenom vad aktuell arbetsmarknadspolitisk forskning säger om insatser som är jämförbara med garantins insatser. Granskningen undersöker även hur garantin har följts upp och utvärderats av regeringen och Arbetsförmedlingen.

Granskningen har utgått från följande revisionsfrågor:

1. Är regeringens utformning och styrning av garantin ändamålsenlig?
2. Är Arbetsförmedlingens hantering av garantin ändamålsenlig?
3. Följer regeringen och Arbetsförmedlingen upp garantins insatser och utvärderar dem och är i så fall uppföljningen och utvärderingen ändamålsenlig?

Riksrevisionen har inom ramen för granskningen skickat ut webbenkäter till arbetsförmedlare som arbetar med jobb- och utvecklingsgarantin, till jobbcoacher hos kompletterande aktör samt till verksamhetsansvarig för insatser inom garantin hos respektive aktör. Därutöver har Riksrevisionen anlitat en forskare¹ för att analysera Arbetsförmedlingens upphandlingar av insatser inom garantin. För att undersöka om kompletterande aktörer bidrar till att effektivisera garantin har Riksrevisionen även jämfört arbetsmarknadsutfall för de arbetsmarknadsområden som samarbetar med kompletterande aktör med de områden som inte har denna möjlighet.

Riksrevisionens slutsatser

Jobb- och utvecklingsgarantin är inte anpassad för stora volymer

Det finns många likheter mellan jobb- och utvecklingsgarantin och dess föregångare aktivitetsgarantin. Båda garantierna riktar sig till gruppen långtidsarbetslösa och har dessutom fokus på jobbsökaraktiviteter. Båda garantier uppvisar även risker för rundgång och inlåsning för deltagarna, eftersom en borte tidsgräns saknas för jobb- och utvecklingsgarantin.

En viktig skillnad är att jobb- och utvecklingsgarantin har fler deltagare än aktivitetsgarantin. Med utgångspunkt i arbetsmarknadspolitisk forskning drar Riksrevisionen slutsatsen att jobb- och utvecklingsgarantins insatser (jobbsökaraktiviteter och coachning) är effektiva förutsatt att insatserna ges i en begränsad omfattning och endast riktas till de grupper av arbetssökande som har störst behov. I annat fall finns risken att kvaliteten i insatserna blir låg. Sannolikt bidrar även kraftigt ökade volymer av insatser under en lågkonjunktur till att insatsernas effekter på deltagarnas sysselsättningschanser begränsas eller till och med försämras.

¹ Studien utfördes av Sofia Lundberg, fil.dr i nationalekonomi, Umeå universitet

Regeringens styrning av jobb- och utvecklingsgarantin är bristfällig

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att regeringens styrning av jobb- och utvecklingsgarantin är bristfällig. De otydliga och sena direktiven om fas 3 har inledningsvis bidragit till problem för Arbetsförmedlingens handläggning av fas 3. Texten i förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin skapar tolkningsproblem för Arbetsförmedlingen om hur mycket tid som deltagaren kan ägna åt jobbsökande när de har en sysselsättning i den tredje fasen. De sena direktiven för fas 3 har bidragit till svårigheter för Arbetsförmedlingen att anordna platser för sysselsättning i den tredje fasen.

Ett nytt inslag inom arbetsmarknadspolitiken är införandet av kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingens samarbete med kompletterande aktörer inleddes under 2007 på uppdrag av regeringen. Riksrevisionens bedömning är att införandet skedde för snabbt och utifrån oklara antaganden om deras bidrag till garantins effektivitet. Riksrevisionen anser att regeringen bör klargöra vilken roll som kompletterande aktör ska ha inom jobb- och utvecklingsgarantin. Detta för att möjliggöra ett bättre utnyttjande av kompletterande aktörers potential.

Brister inom Arbetsförmedlingens hantering av garantin

Arbetsförmedlingen har svårigheter att dels anordna praktikplatser, dels anvisa deltagare till sysselsättning inom fas 3. Detta kan i förlängningen innebära problem att få ut deltagare i arbete. Andra problem är, enligt Riksrevisionens enkät till Arbetsförmedlingen, en hög administrativ börda för handläggare och svårigheter att prioritera mot övrig förmedlingsverksamhet. Tillsammans med ett högt genomsnittligt antal arbetssökande per handläggare och ökade deltagarvolymerna under de närmaste åren riskerar insatsernas kvalitet och innehåll därmed att försämrats. För att garantera en hög kvalitet på insatserna anser Riksrevisionen att regeringen bör utarbeta riktlinjer över Arbetsförmedlingens handläggartäthet för gruppen långtidsarbetslösa som tar del av jobb- och utvecklingsgarantin.

Erfarenheter från andra länder visar att införandet av kompletterande aktörer kan vara effektivt på lång sikt. Riksrevisionens analys visar emellertid att arbetsmarknadsområden som samarbetar med kompletterande aktörer på kort sikt uppvisar sämre resultat än arbetsmarknadsområden som inte har använt sig av kompletterande aktörer. Riksrevisionens slutsats är att Arbetsförmedlingen särskilt bör följa upp introduktionen av kompletterande aktör. Då Riksrevisionens utvärdering visar att det på kort sikt finns negativa effekter av introduktionen av kompletterande aktörer i termer av sämre övergång till arbete för deltagare är det angeläget att närmare ta reda på vad som orsakar detta.

Riksrevisionen har även funnit brister i Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer. Aktören får ett fast pris oavsett hur lång tid det tar för deltagaren att få en anställning. Det finns därmed få incitament för aktören att erbjuda deltagarna olika typer av insatser och korta tiden fram till anställning. Riksrevisionens slutsats är att incitamenten för kompletterande aktör att leverera högkvalitativa tjänster, det vill säga att snabbt få ut deltagare i arbete, bör förbättras. Arbetsförmedlingen bör därför se över de betalningsmodeller som reglerar ersättningen till kompletterande aktör samt de sanktionsmöjligheter som finns i avtalen med kompletterande aktör.

Uppföljningen av jobb- och utvecklingsgarantin är bristfällig och utvärderingar prioriteras inte

Avsaknaden av ett effektivt uppföljningssystem innebär att det inte går att bedöma resultatet av garantin vare sig vad gäller garantins aktiviteter eller kompletterande aktörers bidrag. Enligt Riksrevisionens bedömning bör Arbetsförmedlingen skyndsamt fortsätta det påbörjade arbetet med att bygga upp en fungerande uppföljning av jobb- och utvecklingsgarantins aktiviteter samt ett stabilt systemstöd för ärendehantering och uppföljning av förmedlingens upphandlade tjänster hos kompletterande aktör.

Regeringen har inte initierat någon utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin efter dess införande. Däremot har både IFAU och Arbetsförmedlingen på eget initiativ påbörjat viss utvärdering/uppföljning av garantin. Trots bristen på utvärderingar drar regeringen slutsatsen att garantin är effektiv. Riksrevisionen anser dock att det är för tidigt att dra denna slutsats och att regeringen bör ställa tydligare krav på uppföljning och utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin. Detta är särskilt viktigt när antalet deltagare i programmet kommer att öka och kostnaderna för garantin blir omfattande i förhållande till övriga arbetsmarknadspolitiska insatser och program.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- i förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin förtydliga hur mycket tid som deltagare ska ägna åt eget jobbsökande i garantins tredje fas
- klargöra kompletterande aktörers roll inom garantin
- ställa tydligare krav på Arbetsförmedlingen om uppföljning av garantin
- lämna riktlinjer till Arbetsförmedlingen om deltagarvolym per handläggare.

Riksrevisionen rekommenderar även Arbetsförmedlingen att

- prioritera inom den befintliga förmedlingsverksamheten och ge utrymme för insatser inom garantin för deltagare utifrån deras behov vid ökade volymer
- skyndsamt fortsätta det påbörjade arbetet med att bygga upp en fungerande uppföljning av jobb- och utvecklingsgarantins aktiviteter samt av förmedlingens upphandlade tjänster hos kompletterande aktör
- utvärdera kompletterande aktörers bidrag till garantin
- förbättra kompletterande aktörers incitament att utföra sina tjänster med hög kvalitet.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Jobb- och utvecklingsgarantin utgör en del av regeringens reformerade arbetsmarknadspolitik för att stärka arbetslinjen och öka sysselsättningen. I propositionen *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken m.m.*² som föregick införandet av garantin motiveras garantin med att det är viktigt för arbetsmarknadspolitiken att öka sysselsättningen samt motverka utanförskap och långvarig arbetslöshet som annars riskerar att minska den arbetssökandes motivation att söka arbete samt värdet av dennes kompetens på arbetsmarknaden. Garantin är därmed riktad till arbetssökande som stått utanför arbetsmarknaden under lång tid. Den ska innehålla individuellt utformade åtgärder som syftar till att så snabbt som möjligt få deltagarna i arbete. Deltagarnas incitament att lämna garantin för arbete eller studier ska stärkas genom till exempel höga krav på aktiviteter och en väl avvägd ersättningsnivå, som är samordnad med arbetslöshetsförsäkringen. Inlösning inom programmet ska därmed förhindras och arbetslinjen stärkas.

Jobb- och utvecklingsgarantin är ett arbetsmarknadspolitiskt program som innehåller både matchnings- och programinsatser. Garantin är indelad i tre olika faser. Den inledande fasen innehåller bland annat jobbsökaraktiviteter och andra förberedande insatser, fas 2 arbetspraktik och arbetsträning; den tredje och sista fasen utgörs av sysselsättning hos arbetsgivare, så kallad anordnare.

Sedan garantin infördes 2007 täcks alltmer av de övriga arbetsmarknadspolitiska programmen in av garantin, eftersom antalet arbetssökande med långa arbetslöshetstider ökar. Garantin är numera det enskilt största programmet av Arbetsförmedlingens totala förmedlingsverksamhet. Sammanlagt beräknas i snitt 127 000 personer delta i program under 2009 varje månad varav 61 000 personer inom garantin, vilket ger en andel på 48 procent.

Enligt regeringens beräkning kommer under perioden 2010-2012 i genomsnitt 121 000 personer att delta i jobb- och utvecklingsgarantin per

² Prop. 2006/07:89, bet. 2006/07:AU13 s. 29, rskr. 2006/07:179-180.

år. Under samma period beräknas sammanlagt 239 000 personer delta i arbetsmarknadspolitiska program per år, vilket innebär att garantin utgör närmare 54 procent av den sammanlagda programvolymen. Framför allt under 2012 kommer garantin att dominera programutbudet helt, då närmare sju av tio programdeltagare deltar i garantin. Kostnaderna för garantin under perioden 2010-2012 beräknas uppgå till i genomsnitt 22 miljarder kronor per år av sammanlagt 33,8 miljarder kronor per år för samtliga program och insatser. Garantins andel av samtliga programkostnader blir cirka 64 procent.³

Mot bakgrund av att garantin omfattar såväl många deltagare som en väsentlig andel av Arbetsförmedlingens resurser har Riksrevisionen valt att granska utformningen liksom styrningen och hanteringen av garantin.

När det gäller programmets utformning innehåller garantin insatser som generellt har begränsade sysselsättningseffekter enligt arbetsmarknadspolitisk forskning (se kapitel 3). Programmets utformning kan därmed leda till inlåsning samt försvåra övergången till arbete för deltagaren. Även utformningen av garantins sista fas, med möjlighet till förlängning, kan innebära att syftet med programmet motverkas.

Under Riksrevisionens förstudie har flera problem identifierats när det gäller regeringens styrning och Arbetsförmedlingens hantering av jobb- och utvecklingsgarantin. Framför allt påverkar garantins omfattning såväl genomförandet av programmet (både regeringens styrning och Arbetsförmedlingens hantering) som Arbetsförmedlingens övriga verksamhet. En omständighet som försvårar genomförandet av garantin är det försämrade arbetsmarknadsläget. Arbetslösheten ökar för de flesta grupper på arbetsmarknaden. Samtidigt ökar antalet arbetslösa med långa arbetslöshetstider. Detta ställer stora krav på Arbetsförmedlingen att erbjuda insatser både för dem som redan är eller som kommer att bli arbetslösa.

Vidare har Arbetsförmedlingen problem med att hitta anordnare till praktikplatser och till sysselsättning i den tredje fasen av garantin. Det har i sin tur olika förklaringar. Arbetsförmedlarnas möjligheter att ägna sig åt företagskontakter är begränsade och deltagarvolymerna är större än förväntat, men även det konjunkturella läget med svag efterfrågan på arbetskraft har bidragit till problemen. Regeringens sena direktiv till Arbetsförmedlingen har enligt Riksrevisionens förstudie bidragit till att det har varit svårt att hitta anordnare till sysselsättning i fas 3.

Slutligen ska Arbetsförmedlingen enligt regeringens direktiv se till att en tredjedel av deltagarna inom jobb- och utvecklingsgarantin erbjuds insatser hos kompletterande aktörer. Med kompletterande aktör avses andra aktörer utöver Arbetsförmedlingen som erbjuder arbets sökande insatser för att

³ Prop. 2009/10:1 utgiftsområde 14 s. 60 samt kompletterande uppgifter från Arbetsmarknadsdepartementet.

hitta ett arbete. Det är ett nytt inslag i den svenska arbetsmarknadspolitiken, och mot bakgrund av omfattningen har Riksrevisionen valt att granska Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer inom ramen för garantin. En partiell analys av kompletterande aktörers bidrag till garantins effektivitet har också gjorts inom ramen för granskningen.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka huruvida jobb- och utvecklingsgarantin är ett ändamålsenligt program för att snabbt få långtidsarbetslösa i arbete. Granskningen har inriktats på garantins utformning samt regeringens styrning och Arbetsförmedlingens hantering av programmet. Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

1. Är regeringens utformning och styrning av garantin ändamålsenlig?
2. Är Arbetsförmedlingens hantering av garantin ändamålsenlig?
3. Följer regeringen och Arbetsförmedlingen upp garantins insatser och utvärderar dem och är i så fall uppföljningen och utvärderingen ändamålsenlig?

Inom ramen för denna granskning har ändamålsenlighet definierats som att jobb- och utvecklingsgarantins utformning, styrning och hantering ska ge förutsättningar för att garantin ska uppfylla sina mål.

1.3 Granskningsobjekt

Regeringen och Arbetsförmedlingen utgör granskningsobjekt. Regeringen styr programmet genom förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin. Arbetsförmedlingen är den myndighet som ansvarar för garantins verkställighet. Inom myndighetens ansvarsområde ingår även att se till att coachningstjänster av så kallade kompletterande aktörer är en del av myndighetens tjänsteutbud genom upphandling, administration och uppföljning.

1.4 Avgränsningar

Granskningen av jobb- och utvecklingsgarantin är begränsad i tid då garantin infördes i juli 2007. Tidsfaktorn liksom svårigheter att skapa en kontrollgrupp till deltagarna i garantin är något som begränsar möjligheten att undersöka programmets sysselsättningseffekter. I stället för en

effektutvärdering genomförs en jämförande analys av arbetsmarknadsutfall för deltagare hos kompletterande aktör respektive hos Arbetsförmedlingen för att se om det finns några skillnader i resultat för dessa grupper.

Jobb- och utvecklingsgarantin är indelad i tre så kallade faser. Deltagare i garantin har påbörjat den tredje fasen i större skala först under hösten 2009. Det innebär att granskningen av denna del av garantin är begränsad.

1.5 Bedömningsgrunder

De huvudsakliga bedömningsgrunderna för granskningen utgörs av riksdagens ställningstaganden kring jobb- och utvecklingsgarantin samt aktuella lagar och förordningar. I statens verksamhet ska vidare hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iaktas enligt 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Vidare ska regeringen enligt 2 § redovisa för riksdagen de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Ytterligare utgångspunkter för granskningen är de uttalanden som regeringen har gjort i budgetpropositionerna för 2007, 2008, 2009 och 2010 samt i regleringsbrev till Arbetsförmedlingen för 2008 och 2009.

För att få ett underlag för en bedömning av garantins utformning har Riksrevisionen gjort en genomgång av aktuell arbetsmarknadspolitisk forskning av insatser som kan jämföras med garantins insatser. Därutöver har garantins utformning jämförts med föregångaren aktivitetsgarantin.

Jobb- och utvecklingsgarantin ska motverka utanförskap

I samband med att den nuvarande regeringen tillträdde 2006 aviserade den en viss omläggning av arbetsmarknadspolitiken. Omläggningen innebar i stora drag att politiken skulle inriktas mot att öka sysselsättningen och motverka utanförskapet genom att effektivisera arbetsmarknadspolitiken och tydliggöra arbetslinjen. Regeringen aviserade även att den hade för avsikt att återkomma med förslag som påskyndade en utveckling med fler och kompletterande aktörer inom arbetsförmedlingsverksamheten.⁴

Riksdagen ställde sig positiv till regeringens omläggning av arbetsmarknadspolitiken och uttalade genom arbetsmarknadsutskottet att de arbetsmarknadspolitiska satsningarna framöver i huvudsak borde riktas mot personer som står längst från arbetsmarknaden. Vidare skulle insatserna avse sådana program som visat sig mest effektiva. Någon närmare precisering av hur insatserna i övrigt borde utformas har riksdagen inte lämnat.⁵

⁴ Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 13 s. 75-76.

⁵ Arbetsmarknadsutskottets yttrande 2006/07:AU1y till bet. 2006/07:FiU1.

Som ett led i sin omläggning av arbetsmarknadspolitiken föreslog regeringen i mars 2007 att den aktivitetsgaranti som varit riktad till personer som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa skulle avskaffas och ersättas av en jobb- och utvecklingsgaranti. Skälen för regeringens förslag var bland annat att aktivitetsgarantin uppvisade brister både i kvalitet och effektivitet och att den inte uppfyllde sin tänkta funktion att bryta rundgången mellan arbetsmarknadspolitiska program och öppen arbetslöshet. Riksdagen instämde i regeringens bedömning och biföll förslaget i maj 2007. I den utskottsbehandling som föregick riksdagsbeslutet betonade arbetsmarknadsutskottet att syftet med jobb- och utvecklingsgarantin var att den arbetssökande så snart som möjligt skulle få ett arbete. Utskottet bedömde även att jobb- och utvecklingsgarantins inriktning på individuellt utformade åtgärder skulle bidra positivt till garantins utformning. Garantins struktur, med bland annat höga krav på aktiviteter,⁶ ansågs förstärka arbetslinjen och bidra till legitimiteten i skatte- och transfereringssystemet. En större mångfald av aktörer som kunde svara för arbetsförmedling ansågs också underlätta uppgiften att få deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin i arbete. Riksdagen överlät emellertid till regeringen att besluta om det närmare innehållet i garantin.⁷

Jobb- och utvecklingsgarantins regelverk

Övergripande bestämmelser om de arbetsmarknadspolitiska programmen finns i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program. I förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin finns de huvudsakliga reglerna om jobb- och utvecklingsgarantin. I denna anges det att syftet med garantin är att erbjuda personer som varit arbetslösa under en lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få ett arbete.⁸ I samma förordning anges även att garantin ska innehålla tidsbegränsade insatser som är indelade i tre faser. I betänkandet uttrycks att garantins inriktning på individuellt utformade insatser kommer att bidra positivt till programmets effektivitet.⁹

En förutsättning för att kunna undersöka olika insatsers effektivitet är att de arbetsmarknadspolitiska insatserna följs upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt. I förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen anges att myndigheten ska ”analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt”.¹⁰

⁶ Aktivitetskravet innebär att insatserna inom garantin ska täcka minst 75 procent av den enskildes arbetsutbud inom programmet enligt 6§ förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

⁷ Prop. 2006/07:89, bet. 2006/07:AU13 s. 28, rskr. 2006/07:179-180.

⁸ 1 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

⁹ Prop. 2006/07:89, bet. 2006/07:AU13 s. 29, rskr. 2006/07:179-180.

¹⁰ 4 § 4 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

1.6 Metod och genomförande

Riksrevisionen har skickat ut webbenkäter till handläggare som arbetar med jobb- och utvecklingsgarantin vid Arbetsförmedlingen, till jobbcoacher hos kompletterande aktör samt till verksamhetsansvarig för insatser inom garantin hos respektive aktör, med syfte att ställa frågor om hanteringen av garantin (för en närmare metodbeskrivning och bortfallsanalys se bilaga 7). Syftet är att besvara frågan hur Arbetsförmedlingen och kompletterande aktör hanterar jobb- och utvecklingsgarantin.

För att undersöka huruvida kompletterande aktörer bidrar till att effektivisera garantin har Riksrevisionen i granskningen av jobb- och utvecklingsgarantin jämfört arbetsmarknadsutfall för arbetsmarknadsområden som samarbetar med kompletterande aktör med arbetsmarknadsområden som inte har denna möjlighet. Syftet är att ta reda på den relativa effektiviteten av insatser för deltagare i de regioner som använder sig av kompletterande aktör jämfört med regioner som inte gör det. Statistiken har hämtats från Arbetsförmedlingens databas över arbetssökande, Datalagret.

Riksrevisionen har låtit en forskare¹¹ undersöka Arbetsförmedlingens upphandlingar av insatser inom jobb- och utvecklingsgarantin. Arbetsförmedlingens upphandlingsunderlag har analyserats utifrån ekonomiska teorier för att försöka ge svar på vilka förväntade effekter som de upphandlade insatserna kan resultera i för målgruppen utifrån avtal och om Arbetsförmedlingen ställer tillräckliga krav på aktören att uppnå resultat genom till exempel Arbetsförmedlingens betalningsmodell. Analysen ska också besvara hur Arbetsförmedlingen följer upp kvaliteten på de upphandlade tjänsterna och vilka sanktioner som finns att tillgå för förmedlingen om kraven på levererade tjänster inte kan uppfyllas.

Riksrevisionen har genomfört gruppintervjuer med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet för att diskutera garantins utformning och styrning. Gruppintervjuer med handläggare vid Arbetsförmedlingen har också genomförts rörande Arbetsförmedlingens hantering vid tio arbetsförmedlingskontor i landet. Gemensamt för samtliga förmedlingskontor är att de samarbetar med kompletterande aktör. Intervjuerna gjordes i maj och juni 2009, och de aktuella kontoren var arbetsförmedlingarna i Frölunda, Skövde, Luleå, Kristianstad, Malmö (Malmö Teknik), Gävle, Växjö, Norrköping, Eskilstuna och Karlskoga.

Riksrevisionen har gått igenom aktuell forskningslitteratur över svenska och utländska utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser som har likheter med eller kan jämföras med garantins insatser. Även en genomgång

¹¹ Studien utfördes av Sofia Lundberg, fil.dr i nationalekonomi, Umeå universitet.

av andra länders erfarenheter av upphandlade förmedlingstjänster har gjorts. Syftet med genomgångarna är att Riksrevisionen inom ramen för granskningen ska kunna uttala sig om garantins insatser och i förlängningen huruvida utformningen av jobb- och utvecklingsgarantin är ändamålsenlig i sin struktur, eftersom effektutvärderingar av garantin inte har genomförts i granskningen.

Dokumentstudier av i huvudsak aktuella propositioner (inklusive budgetpropositioner), utskottsbetänkanden, förordningar, regleringsbrev till Arbetsförmedlingen samt Arbetsförmedlingens återrapporteringar och uppföljningar har genomförts inom granskningen för den aktuella perioden.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Ann-Christin Johnreden (projektledare), Anneli Josefsson och Krister Sund.

1.7 Rapportens disposition

I kapitel 2 ges en bakgrundsbeskrivning av jobb- och utvecklingsgarantin (se även bilaga 1). I kapitel 3 presenteras en kortfattad översikt av aktuell arbetsmarknadspolitisk forskning kring insatser som kan jämföras med de som erbjuds inom jobb- och utvecklingsgarantin. Kapitlet innehåller även en genomgång av erfarenheter från andra länder av upphandlade förmedlingstjänster. För en mer utförlig genomgång se bilaga 2. I de tre nästföljande kapitlen (4-6) redovisas granskningens resultat. Kapitel 4 redovisar Riksrevisionens analys av garantins utformning, framför allt genom jämförelser med dess föregångare aktivitetsgarantin. I kapitel 5 redogör Riksrevisionen för Arbetsförmedlingens hantering av garantin. Kapitlet innehåller även en analys av Arbetsförmedlingens upphandlingsprocesser av kompletterande aktörer (se även bilaga 3) och en jämförande utfallsstudie av deltagare vid de arbetsmarknadsområden som har respektive inte har tillgång till insatser hos kompletterande aktör i syfte att försöka besvara frågan om aktörerna bidrar till garantins effektivitet. I kapitel 6 redovisas regeringens och Arbetsförmedlingens uppföljning och utvärdering av garantin. I det avslutande kapitlet redovisas Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer. I bilagorna 4-6 presenteras en sammanställning av Riksrevisionens enkät till Arbetsförmedlingen och kompletterande aktör samt en bortfallsanalys av enkäterna (bilaga 7).

2 Jobb- och utvecklingsgarantin – bakgrundsbeskrivning

Jobb- och utvecklingsgarantin är ett arbetsmarknadspolitiskt program som infördes i juli 2007 efter att dess föregångare aktivitetsgarantin avskaffades. I detta kapitel ges en beskrivning av jobb- och utvecklingsgarantin och en redogörelse för dess målgrupp, regelverk, omfattning och kostnader. Kapitlet avslutas med en kort redovisning av garantins resultat.

2.1 Vad är jobb- och utvecklingsgarantin?

Syftet med jobb- och utvecklingsgarantin är att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få ett arbete.¹²

Jobb- och utvecklingsgarantin riktar sig till arbetssökande som stått utanför arbetsmarknaden under lång tid.¹³ Målgruppen för programmet är följande:

1. Arbetssökande som är arbetslösa och inskrivna hos Arbetsförmedlingen, som har fått arbetslöshetsersättning¹⁴ och förbrukat 300 ersättningsdagar utan att ett nytt arbetsvillkor uppfyllts.
2. Arbetssökande som är deltidsarbetslösa och får arbetslöshetsersättning, är ensamstående med barn under 18 år samt har förbrukat 75 ersättningsdagar under veckor med deltidsarbete.
3. Arbetssökande som inte har rätt till arbetslöshetsersättning om den sökande varit sammanhängande arbetslös och inskriven hos Arbetsförmedlingen eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program under minst 18 månader.
4. Arbetssökande som har deltagit i jobbgarantin för ungdomar i 15 månader om anvisningen sker direkt efter deltagandet i jobbgarantin.
5. Arbetssökande som dömts till fängelse och är beviljad vistelse utanför anstalt¹⁵ eller är villkorligt frigiven men inte fullgjort ett år av prövotiden och är inskriven hos Arbetsförmedlingen.¹⁶

¹² 1 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

¹³ 5 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

¹⁴ Enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen.

¹⁵ Enligt 54 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

¹⁶ Denna grupp kan anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin sedan den 1 juli 2008. Detta gäller även för gruppen arbetssökande som deltagit i jobbgarantin för ungdomar enligt den fjärde punkten i samma textavsnitt.

Insatserna inom jobb- och utvecklingsgarantin (fas 1 och 2) ska omfatta minst 75 procent av deltagarnas arbetsutbud inom garantin. Övrig tid ska ägnas åt individuellt aktivt arbetsökande som regelbundet ska redovisas. För fas 3 uttrycks det att insatserna ska täcka hela den enskildes arbetsutbud och inkludera arbetsökande.¹⁷

Garantins insatser delas in i tre faser.¹⁸

1. Fas 1 omfattar som längst 150 dagar med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning¹⁹ och innehåller i huvudsak aktiviteter som kartläggning, jobbsökaraktiviteter med coachning och förberedande insatser. Med förberedande insatser avses individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär.²⁰
2. Fas 2 omfattar tiden efter fas 1, det vill säga maximalt 300 dagar med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning och innehåller i huvudsak arbetspraktik, arbetsträning och förstärkt arbetsträning. Dessa insatser är förlagda till en arbetsplats och anordnas av de arbetsgivare som har en överenskommelse med Arbetsförmedlingen.²¹
3. Fas 3 inträder efter 450 dagar med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning för dem som inte funnit arbete under fas 1 och 2. Deltagare i fas 3 ska sysselsättas hos anordnare som förmedlas av Arbetsförmedlingen.²² En sysselsättningsperiod ska pågå högst två år, med möjlighet för förlängning.²³ Deltagarens arbetsutbud ska på nytt fastställas av Arbetsförmedlingen i samband med beslut om en ny sysselsättningsperiod.²⁴

¹⁷ 6 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

¹⁸ 7 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

¹⁹ 2 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Utvecklingsersättning är ett stöd som lämnas till deltagare i jobbgaranti för ungdomar som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning. I vissa fall lämnas också utvecklingsersättning till deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin fram till dess att deltagaren fyllt 25 år.

²⁰ 8 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

²¹ 9-11 §§ förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

²² Förändringar i förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin skedde den 2 mars 2009 (efter regeringsbeslut den 15 januari 2009) för att närmare beskriva den tredje fasen i garantin.

²³ Offentliga eller privata arbetsgivare, sociala företag eller ideella organisationer kan anordna sysselsättning i fas 3. Anordnargrupper bestående av kommuner, landsting, sociala företag och statliga myndigheter har på uppdrag av regeringen skapats av Arbetsförmedlingen i syfte att skapa sysselsättningstillfällen för deltagarna i den tredje fasen.

²⁴ 7 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin. Se även prop. 2009/10:1 utgiftsområde 14 s. 30.

Utöver de ovan beskrivna insatserna kan deltagare inom garantin även ta del av andra insatser som till exempel arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet. Det finns även möjlighet för deltagarna att få en subventionerad anställning i form av nystartsjobb, lönebidrag och särskilt anställningsstöd.²⁵ Deltagare som får dessa stöd lämnar garantin.

Ekonomisk ersättning till deltagare i garantin²⁶

Arbets sökande som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin har rätt till ekonomisk ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.²⁷ Aktivitetsstödet utgör 65 procent av den arbetsinkomst som låg till grund för den senaste arbetslöshetsersättningen, dock lägst 320 kronor per dag. Arbets sökande som inte har rätt till en inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning får ett aktivitetsstöd på 223 kronor per dag.²⁸

Arbets sökande som har barn under 18 år och väljer att delta i jobb- och utvecklingsgarantin upp till 450 dagar får ersättning som motsvarar 70 procent av den tidigare inkomsten. Efter 450 dagar sänks ersättningsnivån till 65 procent.²⁹

2.2 Styrningen av jobb- och utvecklingsgarantin

Förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin

Arbetsförmedlingen är den myndighet som ansvarar för hanteringen av programmet. Jobb- och utvecklingsgarantin regleras i huvudsak av förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin. I förordningen anges vilka arbets sökande som utgör målgrupp för garantin och vilka insatser som kan ges till dessa inom ramen för garantin. Det är enligt förordningen Arbetsförmedlingens uppgift att kartlägga vilka insatser deltagaren i garantin behöver för att stärka sin position på arbetsmarknaden.³⁰ Arbetsförmedlingen ska vidare lämna det stöd som deltagaren bedöms behöva för att uppfylla det som överenskommit i den

²⁵ Jobb- och utvecklingsgarantin, Arbetsförmedlingens faktablad för arbets sökande (april 2009) samt faktablad för arbetsgivare (april 2009).

²⁶ 2, 4 och 5 §§ förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

²⁷ 2 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd och 5d § förordningen (2007:814) om ändring i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Utvecklingsersättning är ett stöd som lämnas till deltagare i jobbgaranti för ungdomar och som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning. I vissa fall lämnas också utvecklingsersättning till deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin fram till dess att deltagaren fyllt 25 år.

²⁸ 5 § och 5a § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

²⁹ 5c § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd.

³⁰ 2 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

individuella handlingsplanen.³¹ Myndigheten ska även upphandla tjänster hos så kallade kompletterande aktörer för att inom garantin erbjuda deltagare insatser hos dessa.³²

I förordningen anges det att en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin endast får göras om det helt täcker den enskildes arbetsutbud. Om den enskildes arbetsutbud delvis täcks av arbete får en anvisning till garantin göras för återstående delen av arbetsutbudet.³³

En arbetssökande som anvisats till garantin får delta i jobb- och utvecklingsgarantin till dess att deltagaren påbörjar en anställning med eller utan statligt stöd, utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning eller en frånvaroperiod med föräldrapenning enligt lagen om allmän försäkring.³⁴ Den påbörjade anställningen, utbildningen eller frånvaroperioden med föräldrapenningförmån ska pågå i mer än en månad. Är anställningen, utbildningen eller föräldraledigheten kortare än en månad kvarstår den arbetssökande i jobb- och utvecklingsgarantin.³⁵

En arbetssökande som lämnar garantin har rätt att komma tillbaka till programmet om han eller hon inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor, inte får en ny anställning eller om utbildningen som den arbetssökande deltagit i har pågått under högst ett år.³⁶

Det finns en skyddsregel inom arbetslöshetsförsäkringen som inträder om dagpenningen är lägre än aktivitetsstödet inom garantin just för att motivera den arbetssökande att lämna garantin. Regeln får tillämpas två gånger och den innebär att en arbetssökande som lämnat jobb- och utvecklingsgarantin innan nytt arbetsvillkor är uppfyllt får en dagpenning motsvarande beloppet som senast lämnades i aktivitetsstöd under deltagandet i jobb- och utvecklingsgarantin.³⁷

Regleringsbrev

I regeringens regleringsbrev för 2009 till Arbetsförmedlingen anges det att Arbetsförmedlingen ska säkerställa en hög kvalitet i jobb- och utvecklingsgarantin. Arbetsförmedlingen ska även enligt regleringsbreven 2008 och 2009 ge en samlad analys av garantin³⁸ samt redovisa vissa

³¹ 2 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

³² 4 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

³³ 4 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

³⁴ 13 § andra stycket förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

³⁵ 13 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

³⁶ 14 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

³⁷ 30 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen.

³⁸ In- och utflöde, genomsnittskostnader samt beskrivningar av anordnare respektive deltagare. Även genomsnittskostnaden per deltagare i respektive insats ska redovisas. Dessutom ska myndigheten uppmärksamma eventuella problem i handläggningen eller regelverket samt lämna förslag till eventuella åtgärder för att förbättra programmets effektivitet.

uppgifter när det gäller kompletterande aktörer.³⁹ För en utförlig beskrivning av regeringens och Arbetsförmedlingens uppföljning och utvärdering av garantin, se kapitel 6.

Styrningen av kompletterande aktörer

Arbetsförmedlingens samarbete med kompletterande aktörer inleddes under 2007 på uppdrag av regeringen. Enligt instruktionen för Arbetsförmedlingen ska Arbetsförmedlingen anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete.⁴⁰ I budgetpropositionen för 2009⁴¹ anges att kompletterande aktörers nytänkande och mångfald kan bidra till att fler deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin snabbare hittar ett arbete. Även i regeringens proposition *Åtgärder för jobb och omställning*⁴² nämns kompletterande aktörer som en del av Arbetsförmedlingens tjänsteutbud. Syftet är att göra utbudet av förmedlingstjänster större och mer diversifierat, vilket kan bidra till att förbättra matchningen och servicen till arbetslösa. I budgetpropositionen för 2010 nämns att syftet med kompletterande aktörer är att göra utbudet av förmedlingstjänster större och mer diversifierat, vilket bidrar till att förbättra matchningen och ge förbättrad service till arbetslösa.

Enligt regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen för 2008 ska Arbetsförmedlingen erbjuda en tredjedel av deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin tjänster som är upphandlade eller tjänster som kompletterande aktörer varit ansvariga eller delaktiga i.⁴³ Myndigheten ska även formulera en strategi för det fortsatta arbetet med kompletterande aktörer. Enligt 2009 års regleringsbrev ska Arbetsförmedlingen ge en bedömning av aktörernas resultat.

2.3 Sammanfattning

Jobb- och utvecklingsgarantin är ett arbetsmarknadspolitiskt program som infördes i juli 2007 med syfte att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få ett arbete. Målgruppen är i huvudsak arbetssökande som har förbrukat 300 ersättningsdagar och arbetssökande som inte har rätt till arbetslöshetsersättning om den sökande varit sammanhängande

³⁹ Tjänster som upphandlats och kostnader för dessa, vilka kompletterande aktörer som upphandlats, hur många individer som omfattats och i vilken omfattning tjänsterna erbjudits. För 2009 ska även en bedömning av resultaten redovisas.

⁴⁰ 4 § 2 i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁴¹ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 14 s. 31, bet. 2008/09:AU2, rskr. 2008/09:134-136.

⁴² Prop. 2008/09:97 kapitel 6 s. 87. Betänkandet är under beredning.

⁴³ Det står dock inget om hur urvalsprocessen av deltagare till kompletterande aktör ska gå till.

arbetslös och inskriven hos Arbetsförmedlingen eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program under minst 18 månader. Garantin regleras av förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin. Den ekonomiska ersättningen sker i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, där aktivitetsstödet utgör 65 procent av den arbetsinkomst som låg till grund för den senaste arbetslöshetsersättningen.

Hälften av samtliga programdeltagare med aktivitetsstöd deltog i jobb- och utvecklingsgarantin eller drygt 55 000 personer i genomsnitt under januari till september 2009 av totalt 110 300 programdeltagare. Utöver dessa deltog 4 700 i särskilt anställningsstöd inom garantin under samma period.

Antalet deltagare i garantin kommer att öka stort, från i snitt 92 000 personer under 2010 till 163 000 deltagare under 2012 enligt regeringens bedömning. Garantins andel av samtliga insatser och program ökar till cirka 69 procent av samtliga programdeltagare under 2012.

För 2010 beräknas den sammanlagda kostnaden för jobb- och utvecklingsgarantin uppgå till närmare 14 miljarder kronor. Närmare hälften av den totala programbudgeten på 30,3 miljarder kronor går till garantin under 2010, och andelen kommer att öka stort under de nästföljande två åren enligt regeringens beräkningar. Under 2012 beräknas garantin kosta 29 miljarder kronor och utgör då 79 procent av de sammanlagda programkostnaderna.

Närmare sex av tio deltagare deltog i aktiviteter i fas 1, främst med jobbsökaraktiviteter med coachning. Andelen deltagare var knappt 17 procent i fas 2-aktiviteter som består av arbetspraktik och arbetsträning. Att relativt få personer deltar i fas 2 beror på att Arbetsförmedlingens handläggare har problem med att anordna praktik- och träningsplatser. Drygt 2 procent av samtliga deltagare i garantin är i fas-3-sysselsättning, som startade i mars.

Cirka 6 800 deltagare inom garantin tog del av insatser hos kompletterande aktör i genomsnitt per månad under det första halvåret 2009 av sammanlagt 12 700 arbetssökande hos kompletterande aktör. Statistiken över deltagare i aktiviteter hos kompletterande aktör är dock osäker. Under samma period utbetalades sammanlagt 230 miljoner kronor i ersättningar till kompletterande aktörer varav närmare 97 miljoner kronor för aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin.

Av samtliga som lämnat garantin under 2008 till och med första halvåret 2009 fick 27,4 procent ett arbete utan stöd, 26,9 procent fick ett arbete med stöd och cirka 10 procent fick ett nystartsjobb. Närmare 8 procent kom tillbaka som arbetslösa och 3 procent blev åter deltagare i något arbetsmarknadspolitiskt program.

3 Aktuell arbetsmarknadspolitisk forskning

Jobb- och utvecklingsgarantin består av tre faser. Programmets första två faser innehåller förmedlingsinsatser som kartläggning, jobbsökaraktiviteter och coachning men även praktikinsatser i form av arbetspraktik och arbetsträning.⁴⁴ I den tredje fasen erbjuds den arbetssökande en sysselsättning hos anordnare⁴⁵. I detta kapitel redogör Riksrevisionen kortfattat för vad som har genomförts inom den aktuella arbetsmarknadspolitiska forskningen vad gäller mikroekonomiska utvärderingar av effekter på deltagares sysselsättningsmöjligheter av aktiva förmedlingsinsatser, praktikinsatser och subventionerade sysselsättningar. Utvärderingar av jobb- och utvecklingsgarantins föregångare aktivitetsgarantin redovisas också i kapitlet.

Inslaget av upphandlade förmedlingstjänster, så kallade kompletterande aktörer, är nytt inom svensk arbetsmarknadspolitik. Riksrevisionen har gjort en genomgång av erfarenheter från andra länder av att använda kompletterande aktörer som en del i den offentliga Arbetsförmedlingens tjänsteutbud.

För en fullständig redovisning av Riksrevisionens forskningsgenomgång se bilaga 2.

Utvärderingar av förmedlingsinsatser, praktikprogram och subventionerade sysselsättningar

Den arbetsmarknadspolitiska forskningen av intensifierade förmedlingsinsatser, i form av jobbsökaraktiviteter och coachning, visar att de i jämförelse med andra insatser är relativt billiga i förhållande till sitt resultat. Förmedlingsinsatserna ökar vanligtvis chansen att få ett arbete och förkortar arbetslöshetstider för grupper av arbetssökande. Vanligast är sådana insatser i början av arbetslöshetsperioden, men de utvärderingar som har genomförts uppvisar positiva resultat för olika grupper av

⁴⁴ Deltagarna kan även erbjudas programinsatser inom garantin. Dessa utgör dock endast 5,9 procent av samtliga aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin (källa: Arbetsförmedlingens verksamhetsredovisning/återrapportering till regeringen 2009-08-03).

⁴⁵ Med anordnare avses arbetsgivare inom offentlig, privat, social eller ideell sektor. Anställningen får inte innehålla arbetsuppgifter som konkurrerar med ordinarie arbetsuppgifter.

arbetssökande. I flera studier dras slutsatsen att jobsökaraktiviteter bör ske i begränsad omfattning om dessa ska förbli kostnadseffektiva i förhållande till sitt resultat.

Europeiska utvärderingar av praktikprogram och subventionerade sysselsättningar för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden uppvisar i regel svaga eller negativa effekter för arbetssökandes chans att få ett reguljärt arbete.

Utvärderingar av aktivitetsgarantin

Jobb- och utvecklingsgarantin har likheter med den tidigare aktivitetsgarantin. De utvärderingar som genomfördes av aktivitetsgarantin uppvisade begränsade effekter på deltagarnas chans att få ett reguljärt arbete. De positiva effekter som fanns bestod av förkortade arbetslöshetstider för deltagarna, främst i övergången till subventionerade anställningar.

Erfarenheter av kompletterande aktörer i andra länder

Samarbete mellan den offentliga Arbetsförmedlingen och externa anordnare eller kompletterande aktörer finns i bland annat Storbritannien, Holland och Australien. I Storbritannien har kompletterande aktörer funnits i den offentliga förmedlingsverksamheten sedan 2000, och det finns flera likheter i utformningen av de brittiska upphandlade förmedlingstjänsterna som riktar sig till långtidsarbetslösa och den svenska jobb- och utvecklingsgarantins insatser. Det finns dock skillnader länderna emellan. I Storbritannien är de ekonomiska incitamenten starkare för att aktören ska erbjuda insatser som leder till sysselsättning för deltagarna jämfört med Sverige. Två brittiska utvärderingar har gjorts av upphandlade insatser. Sammantaget visar studierna att insatser hos kompletterande aktörer har positiva sysselsättningseffekter för deltagarna.

Metodologiska avvägningar

Det finns flera metodologiska avvägningar som bör göras inför en utvärdering av både förmedlingsinsatser och arbetsmarknadspolitiska program. Resultatet av förmedlingsinsatser och program kan påverkas av längden på uppföljningsperioden. Vidare kan konjunkturläget påverka utfallet av den studerade insatsen. Resultaten av förmedlingsinsatser och program påverkas också om insatserna har genomförts i liten eller stor skala.

4 Jobb- och utvecklingsgarantins utformning jämfört med aktivitetsgarantin

Jobb- och utvecklingsgarantin är ett förhållandevis nytt program som startade i juli 2007. Av förarbeten och riksdagsbetänkanden framgår att de viktigaste skälen för att införa jobb- och utvecklingsgarantin var att

- i) motverka utanförskapet
- ii) det fanns behov av effektiva stöd/åtgärder för gruppen långtidsarbetslösa
- iii) ersätta aktivitetsgarantin som misslyckats med att bryta rundgången mellan åtgärder och öppen arbetslöshet.

För att undersöka om jobb- och utvecklingsgarantin är ändamålsenligt utformad har Riksrevisionen studerat likheter och skillnader mellan dess föregångare aktivitetsgarantin. Detta för att se hur de problem som fanns med aktivitetsgarantin, och som föranledde dess avskaffande, har hanterats vid utformningen av jobb- och utvecklingsgarantin.

Vilka var problemen med aktivitetsgarantin?

Enligt förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program avsågs med aktivitetsgarantin individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska åtgärder för den som är eller riskerar att bli långtidsinskriven som arbetssökande vid den offentliga arbetsförmedlingen. Garantin skulle erbjudas inom 27 månader från arbetslöshetens inträde.⁴⁶

I bilaga 2 redogör vi för de utvärderingar av aktivitetsgarantin som har genomförts. Det framgår där att aktivitetsgarantin hade begränsade effekter på deltagarnas chanser att få ett reguljärt arbete. Däremot förkortade programmet deltagarnas arbetslöshetstider genom ökade möjligheter till subventionerade anställningar.

⁴⁶ Från början fanns inte någon tidsgräns för när aktivitetsgarantin skulle erbjudas. Tidsgränsen beslutades genom prop. 2000/01:100, bet. 2000/01:FiU27, rskr. 2000/01:279.

Ett av problemen med aktivitetsgarantin, och som föranledde dess avskaffande, var att garantin misslyckades med att bryta rundgången mellan åtgärder och öppen arbetslöshet.⁴⁷ Enligt en av de utvärderingar som genomförts av aktivitetsgarantin så var rundgången mellan anställning och deltagande i aktivitetsgarantin inte alarmerande hög. Av dem som fått arbete utan stöd efter inskrivning i aktivitetsgarantin var 70 procent inte återinskrivna vid Arbetsförmedlingen vid observationsperiodens slut.⁴⁸ Riksrevisionen fann dock i sin granskning av regeringens uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin vissa tecken på att en rundgång existerade i systemet, men att vare sig Arbetsförmedlingen (tidigare AMS) eller den dåvarande regeringen redovisat några uppgifter om detta. Trots bristen på underlag bedömde den dåvarande regeringen att rundgången upphört.⁴⁹

Andra problem med aktivitetsgarantin var bristande kvalitet i de aktiviteter som erbjöds och att många aktiviteter inte uppfyllde kravet på heltidssysselsättning.⁵⁰

4.1 Jämförelse med aktivitetsgarantin – likheter och skillnader

Syfte och målgrupp

Syftet med jobb- och utvecklingsgarantin är att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuella insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete.⁵¹ Av förarbetena till aktivitetsgarantin framgår att denna hade flera delsyften.⁵² Det övergripande syftet var dock att förhindra och bryta långtidsarbetslöshet. Syftet med jobb- och utvecklingsgarantin skiljer sig därmed inte på något avgörande sätt från det övergripande syftet med aktivitetsgarantin. Detta följer också av att båda garantierna riktar sig till

⁴⁷ Det bör påpekas att en sådan rundgång begränsades av rådande regelverk eftersom en deltagare som anvisats till aktivitetsgarantin inte kunde återgå till en oavslutad period med arbetslöshetsersättning. Däremot fanns möjlighet till rundgång genom att en deltagare kunde gå från deltagande i aktivitetsgarantin till anställning och sedan åter till aktivitetsgarantin.

⁴⁸ Delander och Månsson (2005), s. 4.

⁴⁹ Riksrevisionen (2005:17), Aktivitetsgarantin – Regeringens och AMS uppföljning och utvärdering, s. 25-26 och 45-46.

⁵⁰ AMS (2007), Arbetsmarknadspolitiska program Årsrapport 2006.

⁵¹ 1 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

⁵² Aktivitetsgarantin skulle ge den arbetslösa stabila och uthålliga aktiviteter fram till en anställning eller reguljär utbildning, bryta rundgången mellan åtgärder och öppen arbetslöshet, säkerställa att den arbetslösa aktivt söker arbete även under den tid som tillbringas i arbetspraktik, utbildning eller anställning med särskilt anställningsstöd samt främja arbetet med att utveckla metoder som gör det lättare att aktivera dem som drabbas av strukturarbetslöshet i glesbygd och låg sysselsättningsnivå i segregerade områden. Se prop. 1999/2000:98.

gruppen långtidsarbetslösa. De skillnader som finns är att aktivitetsgarantin inte bara tog sikte på att minska antalet långtidsarbetslösa utan även på att förhindra uppkomsten av långtidsarbetslöshet.⁵³

För båda garantierna gäller dessutom att även långtidsarbetslösa utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen kan få del av garantin. När det gäller jobb- och utvecklingsgarantin uttrycks detta direkt i förordningen⁵⁴, medan det i aktivitetsgarantins fall var något som regeringen uttryckte i den proposition som föregick garantins införande.⁵⁵

När sker anvisning till garantierna?

En viktig skillnad mellan aktivitetsgarantin och jobb- och utvecklingsgarantin är att den sistnämnda åtgärden sätts in betydligt tidigare för arbetsökande, efter en arbetslöshetstid på 300 dagar istället för 600 dagar. Skillnaderna är ännu större, eftersom beräkningen av arbetslöshetstiden ändrades samtidigt som jobb- och utvecklingsgarantin infördes. Idag räknas antalet ersättningsdagar med aktivitetsstöd, det vill säga programdeltagande, in i arbetslöshetstiden, vilket inte var fallet med aktivitetsgarantin.⁵⁶

Skillnaderna blir dock mindre om man tar hänsyn till att det verkar ha funnits stora länsvisa skillnader när det gäller anvisningar till aktivitetsgarantin. I vissa län utnyttjades möjligheten att anvisa arbetslösa till garantin redan efter 300 dagars arbetslöshet, medan man i andra län valde att anvisa först vid den senare tidpunkten (600 dagar).⁵⁷

Alla målgrupper inom jobb- och utvecklingsgarantin får heller inte tillgång till insatserna efter 300 dagar. Den så kallade 18-månadersgruppen, vilken består av arbetslösa som inte har sin ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, anvisas till garantin först efter 450 dagar. I praktiken kan anvisning ske ännu senare eftersom det är en viss hantering för Arbetsförmedlingens handläggare att identifiera och anvisa denna grupp.⁵⁸

⁵³ Detta var något som arbetsmarknadsutskottet särskilt lyfte fram vid sin behandling av förslaget om att införa aktivitetsgarantin. Se bet. 1999/2000:AU7 s. 30. Hur aktivitetsgarantin i praktiken skulle förhindra uppkomst av långtidsarbetslöshet framgick dock inte av betänkandet.

⁵⁴ 5 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

⁵⁵ Se prop. 1999/2000:98 s. 56.

⁵⁶ 22 § andra stycket lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Ändringen trädde i kraft 1 oktober 2007, lagen (2007:413) om ändring i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

⁵⁷ Se Delander och Månsson (2005), s. 5. Denna skillnad i anvisning till aktivitetsgarantin framgår även av Riksrevisionens egna intervjuer med handläggare vid Arbetsförmedlingen och är en av förklaringarna till att tillströmningen till aktivitetsgarantin kom att skilja sig åt mellan länen. De första deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin utgjordes nämligen i huvudsak av tidigare deltagare i aktivitetsgarantin.

⁵⁸ Enligt Riksrevisionens intervjuer med handläggare vid Arbetsförmedlingen.

Inflödet till garantierna och antalet deltagare per handläggare

Som tidigare nämnts förändrades beräkningen av längden på den arbetssökandes ersättningsperiod när jobb- och utvecklingsgarantin infördes. Numera tas hänsyn till antalet dagar med aktivitetsstöd, det vill säga tiden i ett program, i beräkningen av längden på ersättningsperioden, vilket avgör när den arbetssökande ska anvisas till garantin. Tidigare var tiden med aktivitetsstöd överhoppningsbar i beräkningen av längden på aktuell ersättningsperiod. En konsekvens är att antalet arbetssökande som är kvalificerade för programmet ökar avsevärt och anvisningar kommer att ske i betydligt snabbare takt än om antalet dagar beräknats enligt det tidigare system som var fallet med aktivitetsgarantin.

Av Riksrevisionens enkät till och intervjuer med arbetsförmedlare framgår också att antalet deltagare per handläggare ökat under den tid som jobb- och utvecklingsgarantin varit i kraft. Det genomsnittliga antalet deltagare per handläggare kan enligt Riksrevisionens enkät uppskattas till knappt 70. I en motsvarande enkät för aktivitetsgarantin uppskattades det genomsnittliga antalet deltagare per handläggare till 36 deltagare per handläggare.⁵⁹ I förarbetena till aktivitetsgarantin anges dessutom att deltagarna i garantin ska delas in i grupper om 10-15 personer.⁶⁰ Även om gruppstorlek och handläggartäthet inte behöver vara samma sak så finns inte någon motsvarande riktlinje för jobb- och utvecklingsgarantin.⁶¹

Liksom aktivitetsgarantin infördes jobb- och utvecklingsgarantin i ett läge med högkonjunktur. Det försämrade konjunkturläget har ännu inte påverkat inflödet till jobb- och utvecklingsgarantin. Av Arbetsförmedlingens och regeringens prognoser framgår dock att både deltagare och kostnader kommer att öka de närmaste åren.⁶²

Garantiernas innehåll och upplägg

Både den tidigare aktivitetsgarantin och jobb- och utvecklingsgarantin har karaktären av paraplyprogram med möjlighet att sätta samman individuellt utformade åtgärder. För aktivitetsgarantin fanns det uttalat i förarbetena att basen i åtgärderna skulle utgöras av jobbsökaraktiviteter.⁶³

⁵⁹ IFAU (2002:2), Genomförandet av aktivitetsgarantin, s. 24-25. I enkätsammanhang sker ofta en viss under- eller överskattning. Till exempel kan antalet deltagare per handläggare ha överskattats i båda enkäterna.

⁶⁰ Prop. 1999/2000:98, s. 57.

⁶¹ En jämförelse kan här även göras med regeringens satsning på jobbcoacher för korttidsarbetslösa. För att garantera en hög kvalitet i detta stöd anser regeringen att varje coach endast bör ge stöd till ett begränsat antal personer, cirka 20 arbetssökande per coach. Se regeringsbeslut 2008-12-18, dnr. A2008/3628/A.

⁶² Se Arbetsförmedlingen (2009), Prognoser för utbetalningar 2009-2012, dnr 1.1-2008/232352, s. 7-9, prop. 2008/09:99 s. 27 samt prop. 2008/09:100 s. 18, 47-48, 94, 133 och 176-177.

⁶³ Prop. 1999/2000:89 s. 57.

När det gäller jobb- och utvecklingsgarantin har regeringen istället valt att dela in garantin i tre olika tidsbestämda faser. Fasindelningen ger en viss struktur för när olika åtgärder kan och bör erbjudas inom garantin. Någon motsvarande fasindelning fanns inte för aktivitetsgarantin. Med tiden kom dock en inofficiell modell att utvecklas enligt vilken programmet kunde delas in i 1) inledning (de första två-sex veckorna) som i huvudsak bestod av intensifierade jobbsökar- och vägledningsinsatser samt attitydpåverkande insatser, 2) kompetenshöjande insatser, 3) subventionerade anställningar och arbetspraktik.⁶⁴ Uppföljningar av aktivitetsgarantin visar dock att den vanligaste insatsen inom garantin kom att bli jobbsökar- och vägledningsinsatser. I genomsnitt befann sig mellan 40 och 50 procent av deltagarna i aktivitetsgarantin i denna typ av insats under den tid som programmet varade.⁶⁵ Motsvarande statistik för jobb- och utvecklingsgarantin visar att jobbsökaraktiviteter även är den vanligaste insatsen för deltagarna i detta program.⁶⁶

Enligt de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört med arbetsförmedlare som arbetar med jobb- och utvecklingsgarantin har de tidsbestämda faserna ingen större betydelse inför beslut om insatser, åtminstone inte när det gäller garantins första två faser. I Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare uppger närmare 80 procent av de tillfrågade förmedlarna att de till stor eller viss del erbjuder deltagarna insatser oavsett fasindelning. Även tjänstemän vid Arbetsmarknadsdepartementet instämmer i att fasindelningen ska ses flexibelt (i alla fall när det gäller de första två faserna). Det viktigaste är att de insatser som erbjuds är individuellt utformade. Vilka insatser som ska erbjudas olika individer är Arbetsförmedlingens sak att bedöma.⁶⁷

En kritik som riktades mot aktivitetsgarantin var svårigheten att erbjuda deltagarna heltidsaktivitet.⁶⁸ I förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin har regeringen skrivit in ett särskilt aktivitetskrav om att insatserna inom fas 1 och 2 av garantin ska uppgå till minst 75 procent av den enskildes arbetsutbud. Vid intervjuer med arbetsförmedlare framkom dock att det inte alltid är möjligt att uppfylla detta aktivitetskrav inom garantin. Av Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare framgår att nästan 40 procent

⁶⁴ Hägglund (2002), s. 34 samt prop. 2002/03:44 s. 48.

⁶⁵ Se uppföljningar i AMS/Arbetsförmedlingens årsrapporter, Arbetsmarknadspolitiska program, för åren 2000-2008.

⁶⁶ Arbetsförmedlingen (2008), Verksamhetsanalys, dnr 1.1-2008/232352, s. 42. Mellan 40 och 50 procent av deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin befann sig i jobbsökaraktivitet med coaching i juni 2008 respektive juni 2009.

⁶⁷ Intervju med tjänstemän vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2009-09-16.

⁶⁸ Att aktiviteter inom aktivitetsgarantin skulle bedrivas på heltid framgår av prop. 1999/2000:98 s. 57. Däremot nämns inte aktivitetskravet i någon förordning.

av de svarande ansåg att aktivitetskravet på 75 procent inte kunde uppnås. Enligt en av IFAU:s uppföljningar av aktivitetsgarantin uppgav 23 procent av handläggarna att deltagarna i garantin inte kunde erbjudas heltidsaktivitet.⁶⁹

Resultat och utflöde

En av skillnaderna mellan aktivitetsgarantin och jobb- och utvecklingsgarantin är att en deltagare i aktivitetsgarantin kunde stanna i programmet till dess han eller hon upparbetat nytt arbetsvillkor. En deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin måste däremot lämna programmet efter en månads anställning med eller utan stöd. Detta är något som man behöver ha i beaktande när man tittar på uppföljningar av de två programmen.

Enligt Arbetsförmedlingens (tidigare AMS) uppföljningar av aktivitetsgarantin så hade omkring 40 procent av deltagarna i garantin arbete med eller utan stöd 90 dagar efter ett avslutat program inom garantin. Av dessa hade ungefär 12 procent fått arbete utan stöd. Det bör observeras att utfallen avser status 90 dagar efter det att en person avslutat ett program inom aktivitetsgarantin. Om deltagaren fortfarande är kvar i garantin eller inte framgår inte av uppföljningen.⁷⁰ Under aktivitetsgarantins sista år närmade sig andelen deltagare som fått arbete med eller utan stöd 50 procent, medan andelen som fått arbete utan stöd låg kvar på omkring 12 procent.

Som nämndes ovan är det inte riktigt rättvisande att jämföra uppföljningar av aktivitetsgarantin och jobb- och utvecklingsgarantin eftersom en deltagare får lämna den senare vid en betydligt kortare anställning. Till detta kommer att Arbetsförmedlingens uppföljning av jobb- och utvecklingsgarantin mäter statusen efter det att en deltagare lämnat garantin och inte efter avslutad åtgärd inom garantin.⁷¹ Med dessa reservationer i beaktande så framgår av Arbetsförmedlingens senaste återrapportering att cirka 60 procent av tidigare deltagare i jobb- och utvecklingsgarantins fas 1 och fas 2 befinner sig i arbete 90 dagar efter programslut. Av dessa har ungefär 25 procent fått arbete utan stöd.⁷²

⁶⁹ IFAU (2002:2), Genomförandet av aktivitetsgarantin, s. 48.

⁷⁰ Ungefär 40 procent av deltagarna hade gått vidare till annat arbetsmarknadspolitiskt program.

⁷¹ Detta till skillnad från uppföljningen av aktivitetsgarantin där statusen mättes efter ett avslutat program inom garantin.

⁷² Arbetsförmedlingen (2008), Återrapportering av uppdrag Uppföljning av reformer enligt Regleringsbrev A2008/590/A samt Arbetsförmedlingens återrapportering verksamhetsredovisning, 2009-08-03, dnr 1.1 2008/232352.

Rundgång och inläsning

Aktivitetsgarantin avskaffades bland annat för att denna inte lyckades bryta rundgången mellan deltagande i åtgärder och öppen arbetslöshet. En sådan rundgång begränsades dock av rådande regelverk.⁷³ I Arbetsförmedlingens egna uppföljningar var omkring 3-4 procent av deltagarna i aktivitetsgarantin i öppen arbetslöshet 90 dagar efter ett avslutat program inom garantin. När det gäller jobb- och utvecklingsgarantin är 6-7 procent av de tidigare deltagarna i garantins första och andra fas öppet arbetslösa 90 dagar efter avslutat program. Detta kan tyda på att även jobb- och utvecklingsgarantin har vissa problem med denna typ av rundgång.⁷⁴ Rundgång kan även ske mellan deltagande i garantin och andra åtgärder alternativt kortare anställningar. Av Riksrevisionens intervjuer med arbetsförmedlare framgår att det även existerar en rundgång mellan jobb- och utvecklingsgarantin och anställning med särskilt anställningsstöd. Denna variant av rundgång följer av att en tidigare deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin kan komma tillbaka till samma ersättningsdag i garantin efter avslutad anställning, under förutsättning att han eller hon inte har upparbetat ett nytt arbetsvillkor.⁷⁵

En skillnad mellan jobb- och utvecklingsgarantin och aktivitetsgarantin som ofta lyfts fram är att den senare inte hade någon borte tidsgräns. Programmet pågick till dess en deltagare uppfyllde ett nytt arbetsvillkor, påbörjade utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller själv valde att lämna garantin. För jobb- och utvecklingsgarantin gäller att de olika faserna inom garantin är tidsbegränsade. Men då det inte finns någon begränsning av hur många tvåårsintervaller som den sista och tredje fasen kan sträcka sig är garantin som helhet inte tidsbegränsad.⁷⁶

Jämförelse av garantierna enligt handläggare vid Arbetsförmedlingen

Av Riksrevisionens webbenkät till handläggare som arbetar med jobb- och utvecklingsgarantin framgår att 60 procent av de arbetsförmedlare som arbetat med både aktivitetsgarantin och jobb- och utvecklingsgarantin anser att den senare skiljer sig åt till viss del i förhållande till aktivitetsgarantin. Framför allt uppger förmedlarna att de insatser som står till buds inom jobb- och utvecklingsgarantin är mer inriktade på att leda till jobb, att tidsgränserna för olika insatser är tydligare och att reglerna kring programmet är mer tydliga än i aktivitetsgarantin. Däremot upplevs den administrativa bördan vara mycket tyngre idag jämfört med

⁷³ Detta eftersom en deltagare i aktivitetsgarantin inte kunde återgå till en oavslutad period med arbetslöshetsersättning.

⁷⁴ Arbetsförmedlingen (2008), Återrapportering av uppdrag Uppföljning av reformer enligt Regleringsbrev A2008/590/A.

⁷⁵ 13 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

⁷⁶ 7 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

aktivitetsgarantin. Detta är även något som har framgått i Riksrevisionens intervjuer med arbetsförmedlare.

Riksrevisionen har i sin webbenkät även ställt frågan om jobb- och utvecklingsgarantin har bidragit till att stärka deltagarnas ställning på arbetsmarknaden. Drygt 50 procent av handläggarna svarade att de ansåg att garantin bidragit till att stärka deltagarnas ställning. IFAU har i sin uppföljning av aktivitetsgarantin ställt en liknande fråga till handläggarna av denna garanti. Även om frågorna inte är helt jämförbara kan det vara intressant att notera att drygt 90 procent av arbetsförmedlarna ansåg att aktivitetsgarantin i hög eller viss grad fungerade som ett medel att ge deltagarna den hjälp de behövde för att kunna få ett reguljärt arbete eller påbörja studier.⁷⁷

4.2 Sammanfattning

Ett viktigt skäl till varför aktivitetsgarantin avskaffades och ersattes med jobb- och utvecklingsgarantin var att den förra uppvisade brister i både kvalitet och effektivitet. För att undersöka om jobb- och utvecklingsgarantin är ändamålsenligt utformad har Riksrevisionen studerat likheter och skillnader i utformningen av de två garantierna.

Av Riksrevisionens genomgång framgår att det finns fler likheter än skillnader mellan utformningen av jobb- och utvecklingsgarantin och den tidigare aktivitetsgarantin. Till likheterna hör att båda garantierna riktar sig till gruppen långtidsarbetslösa och att båda garantierna har stort fokus på jobbsökaraktiviteter. Risken för rundgång var relativt låg inom aktivitetsgarantin. Omkring 3-4 procent av deltagarna blev arbetslösa efter avslutat program. Motsvarande siffror för jobb- och utvecklingsgarantin är 6-7 procent.

En skillnad mellan jobb- och utvecklingsgarantin och aktivitetsgarantin som ofta lyfts fram är att den senare inte hade någon borte tidsgräns. Detsamma gäller emellertid för fas 3 i jobb- och utvecklingsgarantin eftersom det inte finns någon borte parentes för hur många tvåårsintervaller (läs hur länge) en deltagare kan vara kvar i fas 3.

Till skillnaderna mellan de båda garantierna hör att jobb- och utvecklingsgarantin omfattar större volymer arbetssökande jämfört med aktivitetsgarantin. Detta beror framför allt på att beräkningen av arbetslöshetstiden ändrades i samband med att jobb- och utvecklingsgarantin infördes. Det nya beräkningssättet har fått till följd att antalet arbetssökande som kvalificerar till jobb- och utvecklingsgarantin ökat

⁷⁷ IFAU (2002:2), Genomförandet av aktivitetsgarantin, s. 43.

relativt aktivitetsgarantin. Vidare skiljer sig handläggartätheten åt mellan de båda garantierna. Antalet deltagare per handläggare är i genomsnitt ungefär dubbelt så hög inom jobb- och utvecklingsgarantin som inom aktivitetsgarantin. Enligt handläggare vid Arbetsförmedlingen upplevs även den administrativa bördan av jobb- och utvecklingsgarantin vara tyngre jämfört med aktivitetsgarantin. Som en följd av lågkonjunkturen kommer inflödet till jobb- och utvecklingsgarantin dessutom att öka ytterligare de närmaste åren enligt Arbetsförmedlingens och regeringens prognoser.

5 Arbetsförmedlingens hantering av jobb- och utvecklingsgarantin

I detta kapitel redovisas hur den ansvariga myndigheten Arbetsförmedlingen hanterar jobb- och utvecklingsgarantin. Riksrevisionen har dels intervjuat handläggare som arbetar med jobb- och utvecklingsgarantin vid tio förmedlingskontor, dels skickat ut en enkät till 878 handläggare vid Arbetsförmedlingen och jobbcoacher hos kompletterande aktör. I kapitlet presenteras också resultat från en analys av Arbetsförmedlingens upphandlingsprocess av kompletterande aktörer, vilken har utförts av en extern konsult på uppdrag av Riksrevisionen. Vidare har Riksrevisionen gjort en utfallsstudie i syfte att beräkna om kompletterande aktörer har bidragit till programmets effektivitet jämfört med Arbetsförmedlingens prestationer.

I bilagorna 4-6 redovisas en sammanställning av enkätsvaren till Arbetsförmedlingens handläggare och jobbcoacher hos kompletterande aktör. En separat enkät har även gått till verksamhetsansvarig för garantins insatser hos kompletterande aktör. En bortfallsanalys presenteras i bilaga 7.

5.1 Handläggningen av jobb- och utvecklingsgarantin

Riktlinjer och handläggarstöd

Handläggare som arbetar med jobb- och utvecklingsgarantin⁷⁸ hämtar information om garantin i form av riktlinjer och handläggarstöd främst från förordningstexter och Arbetsförmedlingens intranät (Vis). Enligt Riksrevisionens enkät till Arbetsförmedlingens handläggare uppfattas informationen om jobb- och utvecklingsgarantin som i huvudsak tydlig. Den skriftliga informationen om garantin från Arbetsförmedlingen centralt uppfattas av handläggarna som mycket eller ganska tydlig, enligt 71 procent.

Enligt Riksrevisionens enkät till handläggarna var det vanligaste stödet vid handläggningen av garantin i första hand kolleger (55 procent), följt av Arbetsförmedlingens handläggarstöd i Vis (34 procent) och AF Rådgivning (25 procent). Det senare är en central rådgivningsfunktion inom Arbetsförmedlingen, vilken handläggaren kan kontakta vid framför allt

⁷⁸ Enligt enkäten är handläggarnas genomsnittliga arbetstid 39 timmar i veckan varav 25 timmar eller 65 procent av arbetstiden ägnas åt jobb- och utvecklingsgarantin.

tolkningar av regelverket kring garantin. AF Rådgivning fungerar bra enligt 66 procent. Däremot uppger 58 procent att det skriftliga handläggarsstödet i intranätet behöver förbättras och framför allt metodstödet för handläggarnas operativa databas AIS (62 procent).

Den inledande handlägningsprocessen

Arbetslöshetskassorna meddelar Arbetsförmedlingen om att den arbetssökande är nära utförsäkring (efter 300 dagar med arbetslöshetsersättning). Om det är mindre än 20 dagar kvar till utförsäkring ska anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin erbjudas den arbetssökande. Arbetsförmedlingen kallar till informationsmöte där arbetssökande informeras om innehållet i garantin. Även arbetssökande som har varit arbetslösa i minst 18 månader utan ersättning är aktuella för deltagande i garantin och kallas till informationsmöte (för en redovisning av samtliga målgrupper, se avsnitt 2.1). Därefter sker inskrivning i jobb- och utvecklingsgarantin. Inom i regel två veckor efter inskrivning och ett första informationsmöte gör handläggaren en enskild kartläggning tillsammans med deltagaren.

Efter den första kartläggningen hos Arbetsförmedlingen placeras i stort sett alla deltagare hos kompletterande aktör (vid de förmedlingskontor som samarbetar med kompletterande aktör) med undantag för arbetssökande som har nära till anställning, deltidsarbetslösa och arbetssökande med funktionshinder.⁷⁹ Hos kompletterande aktör erbjuds deltagarna jobbsökaraktiviteter med coachning på sex månader och förstärkt jobbcoachning för utrikes födda i sex veckor. Handläggaren vid förmedlingen gör en bedömning tillsammans med den arbetssökande vid anvisning till kompletterande aktör och både handläggaren och den sökande ska vara överens om placering hos kompletterande aktör. Jobbsökaraktiviteter med coachning är den vanligaste aktiviteten inom jobb- och utvecklingsgarantin. Ungefär hälften av samtliga deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin tar del av dessa aktiviteter som erbjuds av både Arbetsförmedlingen och kompletterande aktör.⁸⁰ Inom Arbetsförmedlingen utförs även arbetet med deltagare med hjälp av specialiserade handläggare, till exempel psykolog och socialkonsulent, inom rehabilitering vid insatser som kräver utredning.

⁷⁹ Numera omfattas även funktionshindrade av insatser hos kompletterande aktör. Ändringen gjorde i samband med den andra upphandlingsomgången under 2009.

⁸⁰ Under det första halvåret 2009 enligt Arbetsförmedlingens återrapportering till regeringen 3 augusti 2009 (verksamhetsredovisning). Även programinsatser erbjuds deltagarna. Programdeltagandet är dock begränsat, endast 5,9 procent av samtliga deltagare deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program inom garantin.

Handläggarna har ansvar för i genomsnitt 67 arbetssökande i jobb- och utvecklingsgarantin enligt Riksrevisionens webbenkätundersökning.⁸¹ Även deltagare som för tillfället är hos kompletterande aktör är inkluderade. Närmare en femtedel, 19,5 procent, av handläggarna ansvarar för mellan 76 och 100 deltagare och en nästan lika stor andel, 18 procent, har över 100 deltagare i garantin.

Enligt de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört med handläggare som arbetar med jobb- och utvecklingsgarantin har de tidsbestämda faserna ingen större betydelse inför beslut om insatser, åtminstone inte när det gäller de första två faserna. Enligt Riksrevisionens webbenkät uppger närmare 80 procent att de till stor eller viss del erbjuder deltagarna insatser oavsett fasindelning.

Aktivitetskravet

Över hälften av handläggarna, 58 procent, anser att det i de flesta eller vissa fall går att hålla aktivitetskravet. Med det avses att insatserna inom jobb- och utvecklingsgarantin måste täcka minst 75 procent av deltagarnas arbetsutbud.

Aktivitetskravet följs i viss mån genom deltagarens handlingsplan som görs av handläggaren. Handlingsplaner används dock inte i någon större utsträckning utan uppföljningar av aktivitetskravet görs framför allt via daganteckningar i förmedlingens handläggningssystem AIS. All dokumentation som rör deltagaren förs i huvudsak med hjälp av daganteckningar.

Enligt 39 procent av handläggarna är det svårt att uppnå aktivitetskravet inom garantin. Enligt intervjuer med förmedlare är aktivitetskravet inom garantin svårt att upprätthålla främst på grund av ett stort antal deltagare per handläggare och att övrig administration som till exempel närvarorapportering tar tid. Det finns, enligt intervjuerna, en risk att förmågan att hålla aktivitetskravet försämras vid stora deltagarvolymmer. Några förmedlingskontor anser att det är först i fas 2 och 3 som det är lättare att hålla aktivitetskravet då deltagarna deltar i praktik i fas 2 eller sysselsättning i fas 3 och under den övriga tiden själva till stor del ansvarar för att söka jobb aktivt. Enligt handläggare är dock regelverket otydligt när det gäller aktivitetskravet i fas 3. Det står inte uttryckt i hur stor utsträckning deltagarna på egen hand kan söka arbete under tiden de har en sysselsättning i fas 3.

⁸¹ Siffran kan vara en överskattning av det verkliga antalet deltagare per handläggare. Utifrån Riksrevisionens beräkningar, enligt Arbetsförmedlingens personalregister och handläggarsystem AIS, uppgick antalet deltagare per handläggare till i genomsnitt cirka 60 deltagare.

Kontakter med deltagare och individuella insatser

Närmare hälften av handläggarna, 48 procent, ägnar högst 10 timmar åt enskilda kontakter⁸² med deltagare varje vecka. 35 procent arbetar mellan 10 och 20 timmar med enskilda kontakter med deltagare.

En majoritet, 69 procent av de tillfrågade handläggarna kan i viss grad erbjuda deltagarna individuellt anpassade insatser men endast 15 procent av handläggarna kan i hög grad tillhandahålla sådana insatser.

Tabell 1. Kan du erbjuda deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin individuellt anpassade insatser?

	Antal	Andel (%)
Ja, i hög grad	88	14,6
Ja, i viss grad	416	69,2
Nej	92	15,3
Vet ej	5	0,8
Totalt	601	100

Källa: Riksrevisionens webbenkät till Arbetsförmedlingen.

Enligt 15 procent av handläggarna kan deltagarna inte alls erbjudas individuellt anpassade insatser. Som skäl uppger handläggarna att de har för många deltagare att hantera och att de även arbetar med andra arbetsuppgifter än jobb- och utvecklingsgarantin (62 respektive 59 procent). Enligt Riksrevisionens intervjuer med handläggare har i några fall angetts 50 deltagare per handläggare som en slags övre gräns för möjligheten att erbjuda sökande individuella insatser. Ofta prioriteras kontrollfunktionen och administrationen av garantin, till exempel administration av närvarorapportering inom JOB⁸³ framför att erbjuda deltagare individuella insatser. Vidare uppger flera handläggare tidsbrist när det gäller att erbjuda gruppaktiviteter för deltagarna jämfört med tidigare då de hade färre sökande per handläggare. Kompletterande aktörer har i viss mån tagit över rollen att erbjuda deltagarna gruppaktiviteter.

Platser till arbetspraktik och arbetsträning

Arbetspraktik och arbetsträning är ett alternativ för deltagare som vill pröva på ett annat yrke samt prova arbetsförmågan. 17 procent av samtliga deltagare i garantin deltar i någon av dessa aktiviteter.⁸⁴ Enligt

⁸² Kontakterna avser bland annat telefonsamtal, e-post och möten.

⁸³ Arbetsförmedlingen måste varje månad intyga närvarorapport för alla deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin enligt krav från Försäkringskassan.

⁸⁴ Samtliga arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning kan användas inom jobb- och utvecklingsgarantin. Dessa används i en begränsad omfattning, knappt 6 procent av samtliga deltagare under det första halvåret 2009 enligt Arbetsförmedlingens återrapportering till regeringen (verksamhetsredovisning) 2009-08-03.

Riksrevisionens webbenkät anger 54 procent av handläggarna att de har haft problem med att anvisa till arbetspraktik och arbetsträning. De främsta svårigheterna är handläggarnas brist på tid för arbetsgivarkontakter (48 procent), men även att antalet deltagare är fler än beräknat (42 procent). Till viss del förklaras problemen med anvisning av ointresse från anordnaren, enligt 49 procent av handläggarna.

Tabell 2. Har du upplevt någon svårighet att a) anvisa deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin till arbetspraktik och/eller arbetsträning och b) att anvisa deltagare som blivit aktuella för fas 3 till samhällsnyttig sysselsättning?

	Antal (arbetspraktik/ arbetsträning)	Andel (%, arbetspraktik/ arbetsträning)	Antal (fas 3- sysselsättning)	Andel (%, fas 3- sysselsättning)
Ja	324	53,9	228	37,9
Nej	264	43,9	145	24,1
Har ingen uppfattning	13	2,2	-	-
Fas 3 har ännu inte blivit aktuellt för mina sökande	-	-	228	37,9
Totalt	601	100	601	100

Källa: Riksrevisionens webbenkät till Arbetsförmedlingen.

Fasindelningen har ingen större betydelse för handläggarnas beslut med undantag för fas 3. Indelningen har, enligt intervjuerna, en informativ och i viss mån pedagogisk funktion för deltagarna. Handläggaren informerar deltagaren inför fasövergången om vilka insatser och program som erbjuds deltagaren. De flesta deltagarna har en handlingsplan, i övrigt görs överenskommelser via daganteckningar i handläggarsystemet.

Vid Riksrevisionens intervjuer med handläggare fanns det ännu så länge inte några tecken på att den utökade satsningen på arbetspraktik⁸⁵ trängt undan arbetspraktiken inom jobb- och utvecklingsgarantin. En förklaring kunde vara att arbetspraktiken inte kommit igång i någon större skala ännu. Det är snarare platser inom fas 3 som, enligt handläggarna, "tränger undan" övriga platser när det gäller konkurrensen om arbetsgivarna.

Sysselsättning i fas 3

Enligt 38 procent av handläggarna som besvarade webbenkäten har anvisningar till fas-3-sysselsättning ännu inte varit aktuella vid intervjutillfället. En lika stor andel, 38 procent, har upplevt svårigheter att

⁸⁵ I december 2008 presenterade regeringen det så kallade Arbetsmarknadspaketet. I detta ingår tidiga coachningsinsatser, satsning på utökade praktikplatser för personer tidigt i en arbetslöshetsperiod och praktisk kompetensutveckling.

anvisa till sysselsättning inom fas 3.⁸⁶ Som främsta skäl till svårigheterna är även i denna fråga bristen på tid att ägna åt arbetsgivarkontakter i syfte att hitta anordnare av fas-3-sysselsättning, enligt 48 procent. Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingens huvudkontor saknar 1 454 deltagare i fas 3 en sysselsättning av totalt 4 632 deltagare (3 september 2009). Samtidigt finns det tillräckligt med platser till fas 3 enligt Arbetsförmedlingens platsdatabas, men anvisningar till dessa saknas enligt myndigheten. Arbetsförmedlingen arbetar för närvarande med att undersöka de bakomliggande orsakerna genom stickprovsundersökningar och aktgranskningar. Resultatet ska redovisas för Arbetsmarknadsdepartementet. En tänkbar förklaring är enligt Arbetsförmedlingen att gruppen som saknar sysselsättning utgörs av långtidssjuka personer.

Enligt Riksrevisionens intervjuer med handläggare är reaktionerna blandade om fas 3. Ett stort problem har varit de sena direktiven från regeringen om fas 3. Handläggarna har inte kunna ge deltagare tydliga besked om vad som gäller. Enligt handläggarna är det fortfarande svårt att veta vad som händer deltagarna efter fas 3. Sysselsättning i fas 3 kan ha ett mervärde för deltagarna, medan den kan uppfattas också som ett hot i termer av en osäker ekonomisk situation för den arbetssökande. Det finns flera likheter mellan fas-3-sysselsättning och program som beredskapsarbete och plusjobb. En viktig skillnad är dock att deltagarna inte får avtalsenlig lön i fas 3.

Enligt några förmedlingskontor kan sysselsättning i fas 3 ha en undanträngande effekt mot andra praktikinsatser. Vissa anordnare kan se de ekonomiska fördelarna med fas 3 och väljer därför att vänta in fas-3-placering i stället för att ge plats för arbetspraktik och/eller arbetsträning och lönebidrag. För att i möjligaste mån undvika att fas 3 skapar undanträngningseffekter är handläggarna noga med att förankra beslut om platser inom fas 3 hos fackliga företrädare hos aktuella anordnare. Fas-3-platser hos privata företag undviks medvetet.

Tid för arbetsgivarkontakter

De flesta av de tillfrågade handläggarna som arbetar med jobb- och utvecklingsgarantin arbetar även med arbetsgivarkontakter. Cirka en av tre handläggare, 36 procent, arbetar i hög grad med sådana kontakter och 61 procent i viss grad. Var tredje handläggare eller 36 procent av handläggarna lägger ned mer tid på arbetsgivarkontakter inom jobb- och utvecklingsgarantin jämfört med övrig förmedlingsverksamhet.

Arbetsgivarkontakter inom jobb- och utvecklingsgarantin tas främst i syfte att hitta praktikplatser åt deltagare och för att ge förslag på

⁸⁶ Det är först under hösten 2009 som en stor mängd arbetssökande blir aktuella för fas 3.

lämpliga deltagare för dessa platser. Även att identifiera arbetsgivares rekryteringsbehov är vanligt bland handläggarna. Över hälften, 54 procent, av handläggarna ägnar i genomsnitt högst fem timmar per vecka åt arbetsgivarkontakter. En övervägande majoritet, 72 procent av handläggarna anser att tiden inte alls eller till mindre del är tillräcklig för arbetsgivarkontakter.

Tabell 3. Anser du att den tid du lägger ned på arbetsgivarkontakter är tillräcklig (sammanlagt 578 respondenter med arbetsgivarkontakter)?

	Antal	Andel (%)
Ja, till stor del	35	6,1
Ja, till viss del	127	22,0
Till mindre del	102	17,6
Nej, inte alls	313	54,2
Vet ej	1	0,2
Totalt	578	100

Källa: Riksrevisionens webbenkät till Arbetsförmedlingen.

Arbetsgivarkontakter uppfattas som prioriterade inom Arbetsförmedlingen, men handläggarens andra uppgifter tar för mycket tid, enligt i stort sett samtliga handläggare som upplever att tiden är otillräcklig. Detta påverkar handläggarnas arbete negativt. Handläggarnas otillräckliga tid för arbetsgivarkontakter bidrar till att det blir svårare att matcha arbets sökande mot lediga platser, enligt 82 procent av de tillfrågade förmedlarna.

Deltagarnas ställning på arbetsmarknaden

Riksrevisionens enkät till handläggare vid Arbetsförmedlingen handlar i huvudsak om hanteringen av jobb- och utvecklingsgarantin. Inom ramen för samma enkät har även frågor ställts om utformningen och styrningen av garantin. Närmare sex av tio handläggare (58 procent) anser att utvecklingsgarantin i viss grad har stärkt deltagarnas ställning på arbetsmarknaden. Deltagarnas chanser att få en anställning har ökat. Även att deltagare kan tänka sig söka jobb inom fler yrken än tidigare, i viss utsträckning också inom ett större geografiskt område, upplevs som positivt.

En av fyra handläggare eller 27 procent, tycker att garantin inte har någon påverkan på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden och 10 procent menar att programmet har försvagat deltagarnas ställning. Den främsta orsaken till varför deltagarna inte har blivit hjälpta av garantin är att många deltagare har en komplicerad arbetslöshetshistorik. Den rådande lågkonjunkturen och otillräckliga insatser inom garantin uppges också som skäl.

En angränsande fråga är om Arbetsförmedlingens centrala styrning har bidragit till att deltagarna har stärkt sina positioner på arbetsmarknaden. Enligt 33 procent har styrningen till viss del stärkt deras ställning. Enligt 65 procent har styrningen dock inte påverkat eller till och med försvagat deras situation. Som främsta skäl anges otillräckliga resurser för arbetet med garantin men även att fokus är på kontroll snarare än på hur deltagarna kan stärka sin ställning på arbetsmarknaden.

Jämförelse med föregångaren aktivitetsgarantin

Drygt hälften eller 53 procent av handläggarna har tidigare arbetat med aktivitetsgarantin. Föregångaren skiljer sig till stor eller viss del, enligt en majoritet av handläggarna. Jobb- och utvecklingsgarantin är mer styrd med fasindelning och tydligare tidsgränser samt inslaget av kompletterande aktör. Målen med programmet är tydligare - insatserna ska leda till arbete. Samtidigt upplever handläggare att det är svårare att administrera programmet och följa upp deltagarnas aktiviteter, vilket leder till att tiden till både arbetssökande och arbetsgivarkontakter begränsas.

Kompletterande aktör

Arbetsförmedlingen anvisar deltagaren till kompletterande aktör enligt gemensam diskussion mellan förmedlingens handläggare och deltagare. I regel kan inte deltagaren välja aktör. Efter att deltagaren har påbörjat aktiviteter hos aktören, sker kontakt mellan Arbetsförmedlingen och aktören vanligtvis först vid återkallelser och i samband med slutredovisning. Det är ovanligt att deltagaren har valt att avbryta vistelsen hos aktören. Däremot uppger intervjuade handläggare att de har fått många frågor från kompletterande aktör.

Enligt Riksrevisionens webbenkät har 66 procent av de tillfrågade handläggarna samarbete med kompletterande aktörer, till stor del kring jobbcoachning. Samarbetet har till viss del avlastat handläggarens arbete med jobb- och utvecklingsgarantin, eftersom deltagaren på heltid tar del av insatser hos aktören. Däremot svarar sex av tio handläggare (61 procent) att samarbetet till stor del har skapat merarbete i form av ökad administration. Den kompletterande aktörens roll upplevs både negativt och positivt av Arbetsförmedlingens handläggare. Nya beslut måste fattas, vilket skapar omfattande administration för handläggaren. Det är främst problem med Arbetsförmedlingens interna systemstöd AIS som inte har några funktionella uppföljningsrutiner. Handläggaren måste genomföra ett antal manuella moment som att till exempel skriva påminnelser, dokumentera en antal olika aktiviteter, praktikplatser hos anordnare, beslut om ersättning, skriva ny handlingsplan och föra daganteckningar.

Löpande uppföljning av deltagarna sker på eget initiativ av handläggaren under den tid som den arbetssökande är placerad hos kompletterande aktör. I webbenkäten anger drygt hälften av handläggarna (55 procent) att de gör en uppföljning av deltagarna när de befinner sig hos kompletterande aktör. Till stor del handlar det om att följa upp resultat av de insatser som deltagarna fått del av hos aktören, men även huruvida en gemensam planering har upprättats mellan deltagaren och den kompletterande aktören samt vilka aktiviteter deltagaren deltar i.

Den kompletterande aktören måste göra en återkoppling till Arbetsförmedlingen i form av en skriftlig slutredovisning då deltagarens tid hos aktören är avslutad. Hur slutredovisningen ska se ut beskrivs i Arbetsförmedlingens instruktion till kompletterande aktör. Slutredovisningen ska innehålla vad som genomförts, uppnått resultat och aktörens förslag på lämpliga insatser efter deltagande hos aktören för att deltagaren ska få arbete. Redovisningen kan vid behov kompletteras med ett flerpartsamtal, vilket sker i varierande grad enligt intervjuer med handläggarna.

Enligt Riksrevisionens intervjuer med handläggare har uppföljningsrutinerna av insatserna hos kompletterande aktör brister, men har förbättrats sedan starten. Bristerna består i att den kompletterande aktören ofta saknar uppgifter om hur många deltagare som har fått arbete eller typ av anställning. Handläggarnas uppfattning lokalt är att få deltagare får en reguljär anställning hos kompletterande aktör och att det är vanligast med anställning med någon form av subvention. De korta insatserna på sex veckor (förstärkt jobbcoachning) uppfattas i regel som lyckade och värdefulla för deltagarna enligt handläggare.

5.2 Sammanfattning

Enligt Riksrevisionens enkät till Arbetsförmedlingens handläggare är det i viss grad möjligt att erbjuda deltagarna individuella och effektiva aktiviteter inom garantin. Hittills har aktivitetskravet enligt handläggarna i viss mån kunnat upprätthållas. Dock finns det begränsat med utrymme för att lyckas hålla aktivitetskravet på grund av hög administrativ börda, högt genomsnittligt antal arbetssökande per handläggare (med stora variationer), ökade volymer av deltagare under de närmaste åren och svårigheter att prioritera mot övrig verksamhet.

Arbetsförmedlingen har svårigheter att anordna praktikplatser men även att anvisa deltagare till sysselsättning inom fas 3.⁸⁷ Problemen⁸⁸ består enligt

⁸⁷ Cirka en tredjedel av de aktuella deltagarna i fas 3 saknar sysselsättning enligt Arbetsförmedlingens interna uppföljning 2009-09-03.

⁸⁸ Problemen att hitta praktikplatser är även en konsekvens av konjunkturen. Denna orsak kommer dock i tredje hand bland de handläggare som besvarade enkäten.

handläggarna till stor del av bristen på tid för arbetsgivarkontakter, trots att dessa är prioriterade inom Arbetsförmedlingen. Antalet deltagare har också varit fler än planerat enligt handläggarna. Bristande intresse hos arbetsgivare (som kan kopplas till lågkonjunkturen) kommer först i tredje hand.

Över hälften av handläggarna ägnar i genomsnitt högst fem timmar per vecka åt arbetsgivarkontakter. Närmare tre av fyra handläggare anser att tiden inte alls eller till mindre del är tillräcklig för arbetsgivarkontakter.

Närmare sex av tio handläggare (58 procent) anser att utvecklingsgarantin i viss grad har stärkt deltagarnas ställning på arbetsmarknaden, framför allt genom att deltagarnas chanser att få en anställning har ökat.

5.3 Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer

Enligt regleringsbrev till Arbetsförmedlingen för 2008 och 2009 ska Arbetsförmedlingen se till att kompletterande aktörer är en del av myndighetens tjänsteutbud när det gäller insatser för personer som står långt från arbetsmarknaden. Syftet är att detta ska förbättra matchningen till arbete för arbetssökande. När det gäller jobb- och utvecklingsgarantin ska en tredjedel av deltagarna erbjudas upphandlade tjänster av kompletterande aktörer.⁸⁹ I juni 2009 uppgick antalet kvarstående deltagare hos kompletterande aktör inom jobb- och utvecklingsgarantin till drygt 7 600.⁹⁰

Under 2007 och 2008 genomförde Arbetsförmedlingen tre upphandlingar av kompletterande aktör inom jobb- och utvecklingsgarantin:

- Den första upphandlingen avsåg aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantins första fas, det vill säga kartläggning, jobbsökaraktiviteter med coachning samt förberedande insatser. Aktiviteterna kan pågå högst sex månader för varje deltagare. Målgruppen är alla deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin utom funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga och utlandsfödda.
- Den andra upphandlingen avsåg aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin för målgruppen utlandsfödda.
- Den tredje upphandlingen avsåg tjänsten förstärkt jobbcoachning, vilken var en kompletterande tjänst till aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin. Förstärkt jobbcoachning omfattar korta och väl avgränsade insatser på högst sex veckor med möjlighet till förlängning.

⁸⁹ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 14, avsnitt 3.4 s. 28f.

⁹⁰ Arbetsförmedlingens återrapportering Kompletterande aktör, 2009-08-03, dnr 1.1 2008/232352, s. 21.

Målgruppen är samtliga deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin, det vill säga även funktionshindrade och utlandsfödda.

De avtal med kompletterande aktör som slöts under 2007 och 2008 omfattar 30 av Arbetsförmedlingens 68 arbetsmarknadsområden och avtalen löper från den 1 april 2008 till och med den 31 december 2009. Under 2009 har Arbetsförmedlingen även upphandlat tjänster hos kompletterande aktör för de återstående 38 arbetsmarknadsområdena. Upphandlingen kompletterar den första upphandlingen av aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin och avtalen löper från den 1 april 2009 till och med den 31 december 2010.

Med undantag för upphandlingen av förstärkt jobbcoachning får de kompletterande aktörerna betalt i form av ett fast pris per deltagare.⁹¹ Betalningen är utformad som en prestationsbaserad ersättning enligt en betalningsmodell i tre steg:

Steg 1: Då den kompletterande aktören tagit emot deltagaren.

Steg 2: Då deltagaren har fått en anställning eller påbörjat en utbildning som berättigar till studiestöd, inom vissa tjänster även startat eget företag.

Steg 3: Då anställningen har upprätthållits en viss tid eller utbildningen varat en viss tid.

Betalningsmodellen innebär att ersättningen betalas ut i flera steg och över en längre period. Full betalning för deltagaren erhålls först vid fullföljt uppdrag.⁹² Hur stor andel av ersättningen som betalas ut i de olika stegen samt villkor i övrigt skiljer sig åt mellan de olika upphandlingarna (se tabell 4 nedan). Likaså finns en skillnad i om tjänsterna upphandlats med ett av Arbetsförmedlingen fastlagt pris eller med anbudspris.⁹³ I de upphandlingar som rör jobb- och utvecklingsgarantin har den första upphandlingen av aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin samt upphandlingen av förstärkt jobbcoachning upphandlats med anbudspris.

⁹¹ Vid tjänsten förstärkt jobbcoachning utgår betalningen i stället i form av ett fast pris per deltagarvecka.

⁹² Arbetsförmedlingens återrapportering Kompletterande aktör, 2009-08-03, dnr 1.1 2008/232352, s. 25.

⁹³ Anbudspris innebär att den kompletterande aktören får ersättning utifrån det pris som denne lämnade i anbudet.

Tabell 4. Betalningsmodeller för ersättning till kompletterande aktör.

<i>Aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin (upphandlingar under 2007-2008 med anbudspris).</i>	<i>Förstärkt jobbcoachning för utrikes födda deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin (till pris 40 000 kronor exkl. moms per deltagare).</i>	<i>Aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin (2009 års upphandling, till pris 32 000 kronor exkl. moms per deltagare).</i>
Efter två veckors placering när avtal gjorts upp, 30 procent.	Efter två veckors placering när avtal gjorts upp, 50 procent.	Efter två veckors anvisning när bekräftelse är inkommen från kompletterande aktör, 45 procent (14 400 kronor).
När anställningsavtal är tecknat och anställningen tillträtts, 30 procent.	När anställningsavtal är tecknat och anställningen tillträtts, 25 procent.	När anställningsavtal är tecknat och anställningen tillträtts eller när reguljär utbildning påbörjats, 10 procent (3 200 kronor).
När anställningen upprätthållits i tre månader, 40 procent.	När anställningen upprätthållits i tre månader, 25 procent.	När anställningen eller utbildningen upprätthållits i sex månader, 45 procent (14 400 kronor).

Källa: Riksrevisionens forskarstudie av Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer.

När uppdragstiden avslutas hos den kompletterande aktören ska aktören åiterrapportera i form av skriftlig slutredovisning till Arbetsförmedlingen oavsett om deltagaren fått arbete eller inte. Det ska bland annat framgå resultat och eventuella förslag på lämpliga insatser för att deltagaren ska få arbete. Åiterrapporteringen ska utgöra underlag för en ny handlingsplan för den arbetssökande.

5.3.1 *Forskarstudie av Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer*

Riksrevisionen har gett forskaren Sofia Lundberg i uppdrag att analysera Arbetsförmedlingens upphandlingsprocesser avseende kompletterande aktörer inom ramen för granskningen.⁹⁴ I uppdraget ingick att analysera Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin utifrån ekonomiska teorier om kontraktsutformning och upphandlingsprocesser.⁹⁵ Analysen omfattar Arbetsförmedlingens första upphandling av aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin

⁹⁴ Sofia Lundberg är filosofie doktor i nationalekonomi och verksam vid Umeå universitet.

⁹⁵ Se bilaga 3.

under 2007 och 2008. Dessutom har delar av Arbetsförmedlingens upphandlingsunderlag för 2009 ingått i undersökningen.

De frågeställningar som diskuteras och besvaras i analysen är:

- *Arbetsförmedlingens kravspecifikation.* Vilka krav har Arbetsförmedlingen ställt på kompletterande aktörer i förfrågningsunderlag respektive avtal? Hur övervakas kvaliteten och vilka sanktioner sätts in om den satta standarden inte uppnås?
- *Prövning av anbudet med fokus på Arbetsförmedlingens utvärderingsmodell.* Hur stor vikt har Arbetsförmedlingen lagt vid pris respektive kvalitativa kriterier vid utvärdering av anbudet och vilken betydelse har detta fått för resultatet av upphandlingen?
- *Kopplingen mellan kontraktens utformning och utvärderingsmodellen.* Kan den vikt som läggs vid priset i upphandlingen tillsammans med den betalningsmodell som Arbetsförmedlingen använder innebära att kvaliteten tillmätts för låg betydelse? Ger de olika stegen i betalningsmodellen tillräckligt med incitament för den kompletterande aktören att få ut deltagarna i arbete? Vilken betydelse för incitamentsstrukturen har den förändring av betalningsmodellen som infördes i den senaste upphandlingen för 2009?

Kravspecifikation och sanktionsmöjligheter

Enligt forskarstudien är den typ av tjänst som Arbetsförmedlingen upphandlar av kompletterande aktör komplex till sin natur genom att den omfattar kvalitativa egenskaper som inte alltid är möjliga att kontraktera. Ett sätt att försöka hantera denna komplexitet är att reglera kvalitativa egenskaper hos den upphandlande tjänsten i kontraktet kompletterat med de skallkrav⁹⁶ som specificeras i förfrågningsunderlaget. Eftersom skallkraven dels fungerar som kvalificerande för att anbudet ska anses utvärderingsbart, dels som egenskaper som viktas i utvärderingen av anbudet kommer de att direkt påverka vem som kontrakteras. För att det ska vara möjligt att ställa ett skallkrav och sedan reglera detta i kontraktet krävs dock att egenskapen går att verifiera. Om icke verifierbara egenskaper ska kontrakteras måste villkoren baseras på utvärderingar riktade mot slutkunden, i det här fallet deltagarna i garantin.

Arbetsförmedlingen har i sina förfrågningsunderlag listat en rad egenskaper som viktiga för att tjänsterna ska genomföras på ett tillfredsställande sätt. Egenskaperna är listade som skallkrav och i huvudsak kopplade till kompetens, branschkunskap om arbetsmarknadens behov, plan för upplägg och genomförande samt lokalernas beskaffenhet. Dessa

⁹⁶ I upphandlingssammanhang används begreppet skallkrav för sådana krav som säljaren måste uppfylla för att få delta i upphandlingen.

egenskaper kan i vissa delar verifieras såsom formell kompetens via referensuppdrag. Det finns dock en risk för diskrepans mellan rapporterad kompetens, marknadskompetens och branscherfarenhet.

Arbetsförmedlingen övervakar att kraven följs genom kvalitetskontroller. Några utvärderingar riktade mot deltagare har Arbetsförmedlingen inte genomfört. I det framtida arbetet med kompletterande aktörer har Arbetsförmedlingen dock som ambition att kvalitetssäkring även ska ske utifrån de arbetssökandes perspektiv.⁹⁷

Enligt forskarstudien innebär de upphandlade tjänsternas komplexitet att såväl avtalet som Arbetsförmedlingens sanktionsmöjligheter blir viktiga för att skapa incitament hos den kompletterande aktören att leverera en tjänst som motsvarar avtalet. Sanktionsmöjligheterna är dock något svaga.

De sanktionsmöjligheter som finns enligt avtalen för 2007 och 2008 är att Arbetsförmedlingen har rätt till prisavdrag om den kompletterande aktören brister i sitt utförande av tjänsten och inte rättar till detta efter skriftligt påpekande. Om den kompletterande aktören inte fullgör sina åtaganden enligt avtalet och bristen är av väsentlig betydelse har Arbetsförmedlingen även rätt att häva avtalet.⁹⁸ Hävningen träder omedelbart i kraft och Arbetsförmedlingen kan även erhålla skadestånd. Utebliven vinst ersätts dock inte. Men om den kompletterande aktören genast ersätter bristen med ett likvärdigt alternativ är Arbetsförmedlingen inte berättigad till vare sig prisavdrag, hävning eller skadestånd.⁹⁹ Det avtal som reglerar upphandlingen av aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin för 2009 innehåller en viss skärpning av regleringen av prisavdrag, hävning och skadestånd. Enligt detta avtal har Arbetsförmedlingen rätt till prisavdrag även om kompletterande aktör vidtar en rättelse. Vidare kan Arbetsförmedlingen omedelbart häva avtalet om kompletterande aktör av vårdslöshet inte uppfyller sina åtaganden enligt avtalet och bristen är av väsentlig betydelse.

⁹⁷ Arbetsförmedlingens återrapportering Kompletterande aktör, 2009-08-03, dnr 1.1 2008/232352, bilaga, s. 33.

⁹⁸ Den kompletterande aktören har motsvarande rätt att häva avtalet som Arbetsförmedlingen om förmedlingen inte fullgör sina åtaganden enligt avtalet och bristen är väsentlig.

⁹⁹ I maj 2009 hävde Arbetsförmedlingen avtalet med en av de större leverantörerna av tjänsten aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin på 11 orter i landet. Samtidigt utgick rättelse för de övriga 15 orter där Arbetsförmedlingen hade avtal med leverantören. Orsaken till att avtalet hävdes var enligt Arbetsförmedlingen att leverantören inte levde upp till de kvalitativa kraven i offert och avtal. Se Arbetsförmedlingens återrapportering Kompletterande aktör, 2009-08-03, dnr 1.1 2008/232352, s. 9.

Arbetsförmedlingens utvärderingsmodeller

Av forskarstudien framgår att Arbetsförmedlingen i huvudsak tillämpar två modeller i sin utvärdering av anbud. I en modell viktas pris mot kvalitativa kriterier, där priset sätts av anbudsgivaren. En sådan modell användes i de första upphandlingarna 2007 och 2008. I den andra modellen sätter Arbetsförmedlingen ett fast pris som annonseras i förfrågningsunderlaget och kombineras med en viktning av enbart kvalitativa kriterier.¹⁰⁰

Enligt forskarstudien finns det flera problem med den utvärderingsmodell som Arbetsförmedlingen använt i de första upphandlingarna och där priset sätts av anbudsgivaren och viktas mot kvalitativa kriterier. Ett problem är att utvärderingsmodellen kommer att relatera varje enskilt anbud till det lägsta anbud som kommit in till samma arbetsmarknadsområde. Därmed kommer referenspriset (lägsta inlämnade pris) att bestämmas inom modellen. Modellen blir då inte konsistent, vilket en effektiv utvärderingsmodell ska vara.¹⁰¹ Anledningen till att modellen inte blir konsistent beror på att utfallet av anbudsutvärderingen kan påverkas av ovidkommande anbud. En konsistent modell har den egenskapen att om en upphandlande myndighet väljer mellan två anbud ska inte den inbördes ordningen mellan dessa två anbud påverkas av ett tredje (ovidkommande) anbud. Men så är fallet med den modell som tillämpas av Arbetsförmedlingen i dessa upphandlingar. Modellen gör det därmed svårt för anbudsgivarna att veta hur de ska formulera sina anbud. För att en enskild anbudsgivare ska veta vilket anbud, det vill säga vilken kombination av pris och kvalitativa kriterier, som är det mest konkurrenskraftiga krävs att denne på förhand exakt vet hur dess eget anbud kommer att utvärderas. En inkonsistent modell omöjliggör för den enskilde anbudsgivaren att på förhand rangordna olika kombinationer av pris och kvalitet i syfte att identifiera sitt mest konkurrenskraftiga anbud.

Ett annat problem med utvärderingsmodellen är, enligt forskarstudien, att de vikter som angetts för pris och kvalitativa egenskaper i förfrågningsunderlaget får en annan innebörd i realiteten, beroende på hur det enskilda priset poängsätts. Därmed kommer de faktiska vikterna för både priset och de kvalitativa kriterierna att variera mellan olika anbud och i förhållande till den annonserade vikten i förfrågningsunderlaget.¹⁰²

¹⁰⁰ För en sammanfattning av Arbetsförmedlingens utvärderingskriterier och deras vikter se bilaga 3.

¹⁰¹ Se Andersson och Lunander (2004).

¹⁰² Detta mönster är inte unikt för Arbetsförmedlingens upphandling utan problematiken gäller generellt för modeller som utgår från relativ viktning. Se Andersson och Lunander (2004).

Frågan om vilken effekt de olika vikterna har på utfallet av upphandlingen är svår att svara på då ett tydligt referensfall saknas. Inom varje typ av upphandling har vikterna varit desamma. När anbudsgivarna formar sina anbud utgår de från all tillgänglig information, sina kostnader för att utföra tjänsten (vilken i sin tur beror av kravspecifikationen) samt förväntad konkurrensgrad. I denna process blir informationen i förfrågningsunderlaget viktig. När andra aspekter än pris viktas i utvärderingsmodellen, vilket görs i alla modeller som använts av Arbetsförmedlingen, påverkas anbuden. Anbudsgivarna ställs, vilket nämndes ovan, inför en avvägning mellan olika kombinationer av pris och kvalitativa faktorer. Teoretiskt påverkas denna avvägning av vilka vikter faktorerna har i utvärderingsmodellen.

Incitament att få ut deltagare snabbt i anställning

Deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin har en maximal tid motsvarande sex månader hos den kompletterande aktören. Kontraktet med kompletterande aktören är utformat som ett fastpriskontrakt. Kompletterande aktören erhåller därmed ett fast pris per deltagare oavsett hur lång tiden hos den kompletterande aktören blir, alternativt hur lång tid det tar fram till en anställning. Den maximala tiden kan emellertid inte överstiga sex månader. Kompletterande aktörer har dessutom vid kontraktstilldelningen tilldelats en maximal volym baserat på den kapacitetsrestriktion som presenterades i anbudet. Till detta kommer att den kompletterande aktören inte har några kostnader för deltagaren under den tid som denne befinner sig hos en kompletterande aktör. Den kompletterande aktören har enbart kostnader för de aktiviteter denne erbjuder deltagaren. Enligt forskarstudien finns det därmed inte några incitament för den kompletterande aktören att arbeta mer effektivt i syfte att öka volymen av insatser eller korta tiden fram till anställning. Då kvalitativa insatser är kostnadsdrivande finns risken att en kompletterande aktör väntar så länge som möjligt med dessa. Det kostnadsminimerande alternativet är därför att deltagaren får en anställning utan insats från en kompletterande aktör. Därmed finns, enligt forskarstudien, incitament för den kompletterande aktören att maximera tiden för varje deltagare fram till anställning. Till detta kommer att en relativt stor andel av ersättningen betalas ut under steg 1 (30, 50 respektive 45 procent). Skärpningen av kravet på tid i anställning i upphandlingen från 2009 förändrar sannolikt inte denna incitamentsstruktur. Förändringen i tid från tre till sex månader är, enligt forskarstudien, i sig en viktig signal från Arbetsförmedlingen till aktören om att denne bör bemöda sig om att stimulera deltagarna till att finna varaktiga anställningar. Men då denna skärpning kombineras med en relativt hög ersättningsdel i steg 1 (45 procent) har det sannolikt ingen större effekt på den kompletterande aktörens insatsnivå då incitamentet att maximera inskrivningstiden kvarstår.

5.4 Sammanfattning

Av forskarstudien framgår att de tjänster som Arbetsförmedlingen har upphandlat av kompletterande aktörer är svåra att kontraktera i alla dimensioner. Detta beror på att Arbetsförmedlingen inte på förhand kan kontrollera vilken kvalitet på tjänsten som den kompletterande aktören kommer att leverera. För att hantera problemet har Arbetsförmedlingen använt sig av en resultatbaserad betalningsmodell kombinerad med skalkrav på tjänsten.

De krav som Arbetsförmedlingen ställt på kompletterande aktörer i förfrågningsunderlag och utförandevillkor är inte fullt ut kontrollerbara. Trots detta har Arbetsförmedlingen inte använt sig av några utvärderingar riktade mot deltagarna. Enligt Arbetsförmedlingen återsrapportering till regeringen kommer detta att göras framöver.

Arbetsförmedlingens betalning till kompletterande aktörer är utformad som en prestationsbaserad ersättning enligt en modell i tre steg. Ersättningen betalas ut i tre steg över en period. Full betalning till aktören betalas ut först vid fullföljt uppdrag, det vill säga då deltagaren har fått en anställning eller utbildning som varat en viss tid.

Enligt forskarstudien sammantaget stimulerar de svaga sanktionsmöjligheterna i avtalen i kombination med betalningsmodellen inte till en högkvalitativ insats från den kompletterande aktören. Med tanke på tjänstens komplexitet är trestegsmodellen för utbetalningar att föredra framför att hela ersättningsbeloppet betalas ut på en gång till den kompletterande aktören. Men ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är en modell som premierar ett snabbt förfarande, kort inskrivningstid, förmodligen att föredra.

5.5 Kompletterande aktörers bidrag till programmets effektivitet

Arbetsförmedlingens samarbete med kompletterande aktörer inleddes under 2007 på uppdrag av regeringen. Enligt instruktionen för Arbetsförmedlingen ska Arbetsförmedlingen anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete.¹⁰³

Samarbetet innebär att vissa insatser, i huvudsak coaching inom bland annat jobb- och utvecklingsgarantin kan anordnas av kommuner, organisationer eller privata företag efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen.

¹⁰³ 4 § 2 i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

En försöksverksamhet med kompletterande aktörer påbörjades under 2007 hos vissa utvalda arbetsförmedlingar i tre län.¹⁰⁴ Arbets sökande erbjöds slumpmässigt möjligheten att delta i aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin hos en kompletterande aktör. IFAU fick i uppdrag att utvärdera försöksverksamheten.¹⁰⁵

Från halvårsskiftet 2008 utökades antalet platser inom garantin hos kompletterande aktörer, vilka kom att omfatta 30 av Arbetsförmedlingens 68 arbetsmarknadsområden. Resterande arbetsmarknadsområden har fått tillgång till kompletterande aktör under 2009.¹⁰⁶ Arbetsförmedlingen har under 2009 initierat en studie som ska utvärdera det utökade samarbetet med kompletterande aktörer.¹⁰⁷

5.5.1 Riksrevisionens utfallsanalys av deltagare hos Arbetsförmedlingen respektive kompletterande aktörer

Riksrevisionen har i granskningen av jobb- och utvecklingsgarantin jämfört arbetsmarknadsutfall för arbetsmarknadsområden som samarbetar med kompletterande aktör med arbetsmarknadsområden som inte har denna möjlighet.

Syftet är att ta reda på den relativa effektiviteten av insatser för deltagare i de regioner som använder sig av kompletterande aktörer jämfört med regioner som inte gör det.

Att jämföra deltagare placerade hos kompletterande aktörer med deltagare vid Arbetsförmedlingen är inte oproblemiskt. Om det finns systematiska skillnader grupperna emellan kan en jämförelse ge en missvisande bild. Den vanligaste orsaken till sådan systematik är selektion, det vill säga att ett selekterat urval hamnar i den ena eller andra gruppen. Arbetsförmedlingen tillämpar en medveten selektion för gruppen som placeras hos kompletterande aktör. Till exempel är funktionshindrade underrepresenterade hos kompletterande aktör.¹⁰⁸ Denna selektion utgör dock inte något problem då den baseras på sådant som kan observeras i data. Det finns emellertid även selektion som inte kan observeras. Vid intervjuer med handläggare hos Arbetsförmedlingen har det framkommit att arbets sökande som ligger nära till att få ett jobb inte placeras hos

¹⁰⁴ Malmö, Norrköping, Sundsvall/Härnösand/Timrå.

¹⁰⁵ Är privat arbetsförmedling bättre än offentlig? Dnr 92/07, IFAU. Rapporten beräknas bli klar i december 2009.

¹⁰⁶ Arbetsförmedlingen (2009), Handläggarstöd för Arbetsförmedlingens samarbete med kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin, version 2.6.

¹⁰⁷ Arbetsförmedlingens forskningsenhet. Avrapportering beräknas ske i december 2009.

¹⁰⁸ I Arbetsförmedlingens andra upphandling under 2009 görs dock ingen sådan selektion för funktionshindrade. De ges möjlighet att delta hos kompletterande aktör.

en kompletterande aktör. Det innebär att arbetssökande i denna grupp placerade hos Arbetsförmedlingen i större utsträckning övergår till sysselsättning jämfört med arbetssökande placerade hos en kompletterande aktör. Det är på grund av denna selektion Riksrevisionen har valt att jämföra arbetsmarknadsområden som använder, respektive inte använder, sig av kompletterande aktörer i stället för att jämföra deltagare placerade hos kompletterande aktörer med deltagare vid Arbetsförmedlingen. Utfallsstudien är därför inte en effektutvärdering av användandet av kompletterande aktörer explicit utan snarare en effektutvärdering av arbetsmarknadsområden med kompletterande aktörer.

Metod

För att identifiera effekten av vara inskriven i ett arbetsmarknadsområde som använder sig av kompletterande aktörer har en så kallad överlevnadsanalys med differences-in-differences-ansats använts. Enkelt uttryckt utnyttjar vi det faktum att vissa arbetsmarknadsområden, från en tidpunkt till annan, har introducerat kompletterande aktörer medan andra inte har det. Vi jämför i vilken utsträckning deltagarna i dessa två grupper har fått arbete över tid.

Differences-in-differences-metoden gör det också möjligt att kontrollera för strukturella skillnader arbetsmarknadsområden emellan. Faktorer som kan variera är exempelvis arbetslöshetsnivå, näringslivets sammansättning, befolkningsstruktur. Det kan finnas lokala skillnader som påverkar utfallet men som inte beror av användandet av kompletterande aktörer. Klart är att vissa arbetsmarknadsområden har varit mer eller mindre drabbade av den senaste tidens konjunkturnedgång. Om inte hänsyn tas till dessa skillnader kan jämförelser regioner emellan bli missvisande. En utvärdering som bygger på differences-in-differences-metoden gör det möjligt att kontrollera för regionspecifika effekter, men även nationella och regionala trender.

Fyra olika definitioner av lyckat utfall används i jämförelsen. I den första och striktaste tolkningen utgör övergång från jobb- och utvecklingsgarantin till reguljär sysselsättning ett lyckat utfall.¹⁰⁹ Med reguljär sysselsättning menas här tillsvidareanställning och fortsatt anställning hos samma arbetsgivare. I nästa steg lägger vi även till tidsbegränsad anställning. I den tredje definitionen ingår anställning hos Samhall samt studier och föräldraledighet.¹¹⁰ I den fjärde och sista definitionen räknas även tim- och deltidsanställda och arbetssökande som har en tillfällig anställning.

¹⁰⁹ Uppgifterna har hämtats från Arbetsförmedlingens databas Datalagret. Utfallsvariabeln är den status som den inskrivne har 90 dagar efter periodens slut.

¹¹⁰ Definitionerna bygger på Arbetsförmedlingens indelning i form av avaktualiseringsorsaker. Studier och föräldraledighet ingår i "Annan känd orsak".

Det urval som ligger till grund för analysen utgörs av de individer som är eller har varit inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin från starten i juli 2007 till och med den 10 mars 2009.

Resultat

I tabell 6 redovisas medelvärden för utfallsvariablerna uppdelat på arbetsmarknadsområden som har möjlighet att placera, respektive inte möjlighet att placera, deltagare hos kompletterande aktörer. Vid en enkel medelvärdesjämförelse förefaller arbetsmarknadsområden som har deltagare hos kompletterande aktörer att prestera något sämre jämfört med arbetsmarknadsområden som inte har deltagare hos kompletterande aktörer. Resultatet är oberoende av vilken definition av utfallsvariabeln som användes även om skillnaderna varierar.

Tabell 6. Medelvärdesjämförelser, andel inskriva i jobb- och utvecklingsgarantin som 90 dagar efter avslutad period har övergått till någon form av sysselsättning.

Deltagare som gått från jobb- och utvecklingsgarantin till:	Arbetsmarknadsområden utan kompletterande aktör	Arbetsmarknadsområden med kompletterande aktör
Tillsvidareanställning och fortsatt anställning hos samma arbetsgivare	0,04	0,02
inklusive tidsbegränsad anställning	0,07	0,03
inklusive Samhall, studier och föräldraledighet	0,13	0,05
inklusive timanställda, deltidsanställda, tillfällig anställning	0,17	0,06
Antal observationer	68 083	38 321

Anmärkning: antalet observationer är inte synonymt med antal unika individer då samma individ kan förekomma flera gånger.

I tabell 7 redovisas estimaten från effektskattningarna.¹¹¹ Resultatet visar att arbetsmarknadsområden som använder sig av kompletterande aktörer har en lägre övergångsfrekvens till reguljär sysselsättning jämfört med arbetsmarknadsområden som inte använder sig av kompletterande aktörer. Koefficienten 0,762 för den första utfallsvariabeln ska tolkas som att arbetsmarknadsområden som samarbetar med kompletterande aktörer ligger på en nivå motsvarande 76,2 procent av arbetsmarknadsområden

¹¹¹ Koefficienterna (hazard-ratio) är resultat från skattningar av en överlevnadsmodell (Cox-modell) med kontroller för sökandehistorik, arbetsmarknadsområden, tidsperiod (en period är 6 månader) och interaktioner av de två senare.

som inte har möjlighet att placera arbetssökande hos kompletterande aktörer. Resultatet gäller i termer av övergång till reguljär sysselsättning. Om 100 deltagare vid arbetsmarknadsområden som inte använder sig av kompletterande aktörer övergår till reguljär sysselsättning så kommer motsvarande siffra vara 76 för arbetsmarknadsområden med kompletterande aktör.

Tabell 7. Överlevnadsanalys, estimerad effekt av att ha varit inskriven vid ett arbetsmarknadsområde som använder kompletterande aktörer på sannolikheten av att ha lämnat jobb- och utvecklingsgarantin.

Utfallsvariabel, övergång från jobb- och utvecklingsgarantin till:	Koefficient (Standardfel)
Tillsvidareanställning och fortsatt anställning hos samma arbetsgivare	0,762 (0,058)***
inklusive tidsbegränsad anställning	0,771 (0,054)***
inklusive Samhall, studier och föräldradidighet	0,754 (0,040)***
inklusive timanställda, deltidsanställda, tillfällig anställning	0,753 (0,043)***
Antal observationer	106 404

***) signifikant på 1-procents nivå. Anmärkning: antalet observationer är inte synonymt med antal unika individer då samma individ kan förekomma fler gånger.

Estimaten försämras marginellt då vi tillåter en vidare definition av vad som är ett lyckat utfall.

Riksrevisionen har även analyserat rundgången inom jobb- och utvecklingsgarantin, det vill säga risken att finnas kvar 90 dagar efter avslutad period eller komma tillbaka till garantin efter en period av sysselsättning. Resultaten ger inga signifikanta skillnader jämförelsegrupperna emellan.

Känslighetsanalys

För att vi ska få en uppfattning om huruvida resultaten i denna studie är stabila, har viss känslighetsanalys gjorts. En överlevnadsmodell som endast tillåter att deltagaren avaktualiseras en gång från jobb- och utvecklingsgarantin har använts samt en modell där försöksverksamheten har uteslutits. Resultaten påverkas inte i någon större utsträckning av dessa restriktioner.

5.5.2 Riksrevisionens webbenkät till kompletterande aktörer

Riksrevisionen har i en enkätundersökning ställt frågor till jobbcoacher hos kompletterande aktörer. Syftet med enkäten är att få inblick i de kompletterande aktörernas verksamhet och hur samarbetet med Arbetsförmedlingen har fungerat. Det är framför allt kartläggning och jobbcoachning som erbjuds hos kompletterande aktörer.

Den genomsnittlige jobbcoachen ansvarar för cirka 30 deltagare medan motsvarande siffra hos Arbetsförmedlingen är 70 deltagare per handläggare. Cirka 30 procent av jobbcoacherna anser att deltagarna har en mer problematisk sökandebakgrund än förväntat.

På frågan om jobbcoacherna anser att jobb- och utvecklingsgarantins utformning bidrar till att stärka deltagarnas ställning på arbetsmarknaden svarar drygt 85 procent att garantin gör det till någon del. En nästan lika stor andel anser att så är fallet även i en lågkonjunktur.

I princip alla jobbcoacher anser att de kan erbjuda deltagarna individuellt anpassade insatser i någon grad. De anser också att deltagarnas ställning har stärkts på arbetsmarknaden som ett resultat av deras insatser. Detta främst genom att deltagarnas motivation och självkänsla har höjts. Mer än 90 procent av jobbcoacherna anser att aktivitetskravet uppfylls.

Drygt 80 procent av jobbcoacherna uppger att de arbetar med arbetsgivarkontakter i någon grad. Den vanligaste orsaken till arbetsgivarkontakter är att hitta en anställning, men dessutom hitta praktikplatser och kartlägga arbetsgivarnas rekryteringsbehov. Den genomsnittlige jobbcoachen ängar cirka 7 timmar i veckan åt arbetsgivarkontakter, vilket drygt 60 procent anser är tillräckligt. 20 procent av jobbcoacherna anser inte att detta är tillräckligt.

En stor del av jobbcoacherna menar att de utlovade volymerna till fullo inte har infriats. Närmare 40 procent av de svarande anger att Arbetsförmedlingen har anvisat färre deltagare än väntat, vilket har medfört ekonomiska konsekvenser för de kompletterande aktörerna. Endast 11 procent anser att anvisningarna har varit fler än väntat. Detta innebär att de finns en viss överkapacitet hos kompletterande aktörer jämfört med Arbetsförmedlingen.

Majoriteten av jobbcoacherna (drygt 80 procent) tycker att Arbetsförmedlingen ställer tydliga krav vad gäller uppföljning och dokumentation. Nästan alla (99 procent) av de svarande jobbcoacherna uppger att de i någon grad dokumenterar vilka insatser, samt resultatet av dessa, som deltagarna har tagit del av. Mer än 95 procent anger att dokumentationen redovisas till Arbetsförmedlingen.

Sammantaget menar de flesta jobbcoacherna att samarbetet med Arbetsförmedlingen har fungerat bra. Endast 3 procent av de svarande uppger att samarbetet med Arbetsförmedlingen inte alls har fungerat bra. På frågan om de anser att Arbetsförmedlingens avtal håller en god kvalitet svarade cirka 75 procent att det till någon del höll god kvalitet.

5.6 Sammanfattning

Riksrevisionen har jämfört arbetsmarknadsområden hos Arbetsförmedlingen som använder, respektive inte använder, sig av kompletterande aktörer. Resultatet visar att arbetsmarknadsområden som använder sig av kompletterande aktörer har en lägre övergångsfrekvens till sysselsättning jämfört med arbetsmarknadsområden som inte använder sig av kompletterande aktör.

6 Uppföljning och utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens genomgång av regeringens och Arbetsförmedlingens uppföljning och utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin. I kapitlet diskuteras vilka krav regeringen ställer på uppföljningen och utvärderingen av jobb- och utvecklingsgarantin, hur Arbetsförmedlingens uppföljning av garantin fungerat samt innehållet i regeringens resultatredovisning till riksdagen med avseende på jobb- och utvecklingsgarantin. Genomgången baseras på dokumentstudier av förarbetena till garantin, Arbetsförmedlingens regleringsbrev för perioden 2007-2009, Arbetsförmedlingens återrapportering samt regeringens resultatredovisning i de ekonomiska propositionerna för 2008-2010.

6.1 Regeringens krav på uppföljning och utvärdering

En förutsättning för att kunna undersöka arbetsmarknadspolitiska insatsers effektivitet är att insatserna följs upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt. En ändamålsenlig uppföljning kräver i sin tur en tillförlitlig dokumentation. Av detta skäl är det viktigt att redan innan ett program påbörjas bestämma vilken information som ska registreras och sammanställas för att en uppföljning eller utvärdering ska vara möjlig att genomföra. För att garantera att ett program är möjligt att utvärdera kan det även vara önskvärt med en försöksverksamhet innan programmet sätts i full skala.¹¹²

Regeringen har inte diskuterat frågan om hur en uppföljning eller utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin kan genomföras och vilken dokumentation som därmed krävs i de förarbeten¹¹³ som föregick garantin. Det var heller inte aktuellt med någon försöksverksamhet före garantins införande. Däremot infördes en försöksverksamhet med kompletterande aktörer på ett antal orter i landet. Skälet till att någon liknande försöksverksamhet inte infördes eller diskuterades för jobb- och utvecklingsgarantin var, enligt tjänstemän vid

¹¹² Se bland annat IFAU (2002) Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program.

¹¹³ Ds 2008:63 Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken och prop. 2006/07:89 Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m.

Arbetsmarknadsdepartementet, att den nya regeringen redan hade klart för sig vad den ville göra.¹¹⁴

Regeringen har utgått från de allmänna krav på uppföljning och utvärdering av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som finns i Arbetsförmedlingens och IFAU:s instruktioner.¹¹⁵ Av instruktionen för Arbetsförmedlingen framgår att Arbetsförmedlingen ska ”analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt”.¹¹⁶ IFAU har i sin allmänna instruktion ett liknande uppdrag som innebär att myndigheten ska följa upp och utvärdera den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.¹¹⁷

Utöver dessa krav har regeringen även begärt viss information om jobb- och utvecklingsgarantin i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2008 och 2009. Den mest utförliga kravspecifikationen på uppföljning av garantin återfinns i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2008. Det framgår där att förmedlingen ska göra en samlad analys för det första halvåret av jobb- och utvecklingsgarantin inklusive eventuella problem i handläggningen eller regelverket. Arbetsförmedlingen ska även lämna förslag till eventuella åtgärder för att bättra programmets effektivitet.¹¹⁸ När det gäller uppföljningen av kompletterande aktörer ska förmedlingen redovisa en bedömning av deras resultat.

I regleringsbrevet för 2009 har regeringen inte krävt någon särskild återrapportering av jobb- och utvecklingsgarantin utöver det som ingår i Arbetsförmedlingens prognosverksamhet. Som en del av prognosverksamheten ska Arbetsförmedlingen dock särredovisa aktiviteterna för jobb- och utvecklingsgarantin under 2009 samt inflödet och utflödet av deltagare inklusive de deltagare som befinner sig hos en kompletterande aktör. Kostnaderna per deltagare i respektive insats ska också redovisas och analyseras. I samma regleringsbrev har regeringen även formulerat en målsättning om att Arbetsförmedlingen under 2009 ska erbjuda en tredjedel av deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin tjänster hos kompletterande aktörer. Målsättningen kan tolkas och mätas på olika sätt. Regeringen har inte definierat hur målsättningen bör mätas eller följas upp.

¹¹⁴ Intervju med tjänstemän vid Arbetsmarknadsdepartementet 2009-09-16.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ 4 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹¹⁷ 1 § förordningen (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

¹¹⁸ Regleringsbrev (2008).

6.2 Arbetsförmedlingens återrapportering

Arbetsförmedlingens interna redovisningssystem

När jobb- och utvecklingsgarantin startade utformade Arbetsförmedlingen system och principer för redovisning och uppföljning av garantin i samråd med Arbetsmarknadsdepartementet. Utgångspunkten var att redovisningen skulle vara relativt enkel och grov. I efterhand har det visat sig att redovisningssystemet saknar vissa uppgifter, vilka har påverkat kvaliteten på Arbetsförmedlingens återrapportering. Bland annat saknas uppgift om deltagarnas aktivitet. Det råder oklarhet om detta beror på att det inte är obligatoriskt för handläggarna på Arbetsförmedlingen att redovisa aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin. Ett arbete har därför påbörjats inom myndigheten för att se över registreringen och vidta åtgärder.¹¹⁹

Till detta kommer att det växande antalet deltagare i garantin skapar nya behov av redovisning och uppföljning. Enligt Arbetsförmedlingen har regeringen, genom Arbetsmarknadsdepartementet, nu börjat efterfråga en mer noggrann redovisning av hur arbetet inom garantin fungerar.¹²⁰

Uppföljningen av kompletterande aktörer

I enlighet med sitt regleringsbrev har Arbetsförmedlingen genomfört en resultatuppföljning av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin för perioden juli 2007–april 2009. Ett problem med Arbetsförmedlingens uppföljning har varit att systemstödet för uppföljning av deltagare hos kompletterande aktörer fortfarande är under uppbyggnad. I dagsläget går det därför inte att ta fram kvalitetssäkrade uppgifter om det faktiska resultatet för kompletterande aktörer. Inte heller går det att säga något om ifall införandet av kompletterande aktörer har lett till en förbättrad matchning och service till de arbetssökande. Orsaken till att systemstödet för kompletterande aktörer ännu inte är på plats är, enligt Arbetsförmedlingen, att hela uppbyggnadsfasen av verksamheten kring kompletterande aktörer tagit längre tid än väntat. Arbetsförmedlingen anger dessutom att både styrmedel och uppföljningssystem behöver vidareutvecklas för att myndigheten bättre ska kunna utnyttja de resurser som kompletterande aktörer tillför verksamheten.¹²¹

¹¹⁹ Arbetsförmedlingens återrapportering Verksamhetsredovisning, 2009-08-03, dnr 1.1 2008/232352, s. 42 och s. 51.

¹²⁰ Ibid., s. 51.

¹²¹ Arbetsförmedlingens återrapportering Kompletterande aktör, 2009-08-03, dnr 1.1 2008/232352.

6.3 Regeringens resultatredovisning till riksdagen

I regeringens redovisningsskyldighet inför riksdagen ingår att redovisa mål och resultat för olika verksamhetsområden.¹²² Denna redovisning sker i budgetpropositionens olika utgiftsområdesbilagor.

Av regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen för 2009 angående jobb- och utvecklingsgarantin framgår att det är för tidigt att dra några slutsatser om hur garantin fungerar. Regeringen avser därför att noga följa utvecklingen och skriver att det är viktigt att Arbetsförmedlingen förbättrar kvaliteten i sina återsrapporteringar. Vidare anger regeringen att IFAU har initierat en studie där ett av målen är att studera genomförandet av jobb- och utvecklingsgarantin och dess arbetsmarknadseffekter.¹²³ Någon sådan studie har ännu inte presenterats.¹²⁴

I den redovisning av jobb- och utvecklingsgarantin som regeringen lämnar i budgetpropositionen för 2010 redovisar regeringen endast hur stor andel av de tidigare deltagarna i garantin som fått arbete utan att det framgår hur stor del av jobben som utgörs av arbete utan stöd eller arbete med stöd. I propositionen konstaterar regeringen även att det ännu inte finns någon utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin men att Arbetsförmedlingen har initierat en utvärdering av programmet. Avsikten är att denna ska publiceras i december 2009. Den slutsats som regeringen drar angående jobb- och utvecklingsgarantin är att "Trots att det ännu inte finns någon utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin, gör regeringen bedömningen, att garantin har bidragit till att öka möjligheten att övergå från arbetslöshet till arbete för dem som står längst från arbetsmarknaden."¹²⁵

6.4 Sammanfattning

Regeringen har ställt få krav på uppföljning och utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin. Frågan om hur jobb- och utvecklingsgarantin ska följas upp och utvärderas diskuterades inte i de förarbeten som föregick garantin. Regeringen har i stället förlitat sig på det allmänna uppdrag om utvärdering som myndigheterna har i sina instruktioner.

¹²² 2 § budgetlagen (1996:1059).

¹²³ Enligt IFAU är en effektstudie metodmässigt svår att genomföra främst på grund av svårigheterna att hitta kontrollgrupper. Eventuellt kommer en effektstudie att genomföras inom ramen för en utvärdering av jobbnätets arbetssätt. Kontrollgruppen kommer i detta fall att vara deltagare inom garantin som inte omfattas av jobbnätets arbetssätt. Inom IFAU pågår det för närvarande en utvärdering om jobbnätets arbetssätt inom garantin. Utvärderingen ska undersöka om arbetssättet är effektivt.

¹²⁴ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 14 s. 31-33.

¹²⁵ Prop. 2009/10:1 utgiftsområde 14 s. 29-30.

Vid införandet av garantin enades Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen om ett relativt grovt redovisnings- och uppföljningssystem. I efterhand har det visat sig att detta system inte varit tillräckligt. Bland annat är det svårt att få fram vilka olika aktiviteter som deltagare i garantin deltar i. Detta innebär i sin tur att det blir svårt att bedöma effektiviteten i garantin.

Systemstödet för uppföljning av kompletterande aktörer är fortfarande under uppbyggnad. I dagsläget går det därför inte att ta fram kvalitetssäkrade uppgifter om det faktiska resultatet för kompletterande aktörer. Inte heller går det att säga något om ifall införandet av kompletterande aktörer har lett till en förbättrad matchning och service till de arbetssökande.

Regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen saknar viss information. Till exempel framgår endast hur stor andel av de tidigare deltagarna i garantin som fått arbete men inte till hur stor del det är frågan om arbete med stöd. Några utvärderingar redovisas inte. Regeringen drar emellertid slutsatsen att garantin har bidragit till att öka möjligheten att övergå från arbetslöshet till arbete för dem som står längst från arbetsmarknaden.

7 Slutsatser och rekommendationer

Syftet med denna granskning har varit att undersöka huruvida jobb- och utvecklingsgarantin är ett ändamålsenligt program för att snabbt få långtidsarbetslösa i arbete. Granskningen har inriktats på garantins utformning, regeringens styrning och Arbetsförmedlingens hantering av programmet. När det gäller garantins utformning har Riksrevisionen dels utgått från dess företrädare aktivitetsgarantin, dels gått igenom vad aktuell arbetsmarknadspolitisk forskning säger om insatser som är jämförbara med garantins insatser.

Antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin kommer att öka stort under perioden 2010-2012. Detta ställer stora krav på regeringen att styra, följa upp och utvärdera garantin på ett ändamålsenligt sätt. Riksrevisionen kan konstatera att regeringen har ställt för låga krav på Arbetsförmedlingen i fråga om att följa upp garantins insatser. Regeringen har inte heller initierat någon utvärdering av garantin. Ändå har regeringen dragit slutsatsen att garantin är effektiv. Riksrevisionen har i en egen utvärdering visat att det på kort sikt finns negativa effekter av kompletterande aktörer i termer av lägre övergångsfrekvens till sysselsättning för deltagare.

För Arbetsförmedlingens del ställs stora krav på att prioritera bland de insatser som står till buds för arbetssökande. I granskningen framkommer flera brister i Arbetsförmedlingens hantering av garantin, framför allt en bristfällig uppföljning av garantins aktiviteter och upphandlade tjänster av kompletterande aktörer.

Nedan redovisas närmare Riksrevisionens slutsatser av regeringens styrning och Arbetsförmedlingens hantering av garantin.

7.1 Jobb- och utvecklingsgarantin är inte anpassad för stora volymer

Det finns många likheter mellan jobb- och utvecklingsgarantin och dess föregångare aktivitetsgarantin. Båda garantierna riktar sig till gruppen långtidsarbetslösa och har dessutom stort fokus på jobbsökaraktiviteter. Båda garantier uppvisar även risker för rundgång¹²⁶ och inlåsning

¹²⁶ Med rundgång avses normalt rundgång mellan deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och öppen arbetslöshet. Det kan även finnas rundgång mellan deltagande i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder och mellan deltagande i åtgärder och kortare anställningar.

för deltagarna, eftersom en bortre tidsgräns saknas för jobb- och utvecklingsgarantin.

En viktig skillnad är att jobb- och utvecklingsgarantin har fler deltagare jämfört med aktivitetsgarantin. Med utgångspunkt i arbetsmarknadspolitisk forskning drar Riksrevisionen slutsatsen att jobb- och utvecklingsgarantins insatser (jobsökaraktiviteter och coachning) är effektiva förutsatt att insatserna ges i en begränsad omfattning och endast riktas till de grupper av arbetssökande som har störst behov. I annat fall finns risken att kvaliteten i insatserna blir låg. Sannolikt bidrar även kraftigt ökade volymer av insatser under en lågkonjunktur till att insatsernas effekter på deltagarnas sysselsättningschanser begränsas eller till och med försämras.

Risk för rundgång och inlåsning

Av Arbetsförmedlingens uppföljningar framgår att den tendens till rundgång som fanns i aktivitetsgarantin, mellan deltagande i garantin och öppen arbetslöshet, även kan observeras i jobb- och utvecklingsgarantin. Inom jobb- och utvecklingsgarantin finns också en inbyggd risk för rundgång mellan anställning med särskilt anställningsstöd, som inte ger rätt till ett nytt arbetsvillkor, och garantin. Riksrevisionens intervjuer med handläggare vid Arbetsförmedlingen har bekräftat att en sådan rundgång existerar. Denna risk för rundgång följer av att en tidigare deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin kan komma tillbaka till samma ersättningsdag i garantin efter avslutad anställning, under förutsättning att han eller hon inte har upparbetat ett nytt arbetsvillkor.¹²⁷

En skillnad mellan jobb- och utvecklingsgarantin och aktivitetsgarantin som ofta lyfts fram är att den senare inte hade någon bortre tidsgräns. Jobb- och utvecklingsgarantin har emellertid inte heller någon bortre parentes för hur många tvåårsintervaller en deltagare kan vara kvar i garantins tredje fas. Den tredje fasen kan därmed komma att uppvisa samma problem med inlåsning som fanns i den tidigare aktivitetsgarantin. Till detta kommer att det råder oklarhet om hur mycket tid den arbetssökande ska ägna åt jobsökning under garantins tredje fas. Förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin ger intrycket att deltagaren ska ägna mindre tid åt jobsökande under garantins tredje fas jämfört med fas 1 och 2, vilket i så fall ökar inlåsningseffekten.

Riksrevisionen har inte några uppgifter på hur stort problemet med rundgång och inlåsning kan vara. Risken för rundgång och inlåsning innebär dock att utflödet ur garantin begränsas.

¹²⁷ 13 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Lågkonjunkturen kan påverka garantins effektivitet

En skillnad mellan de båda garantierna är att jobb- och utvecklingsgarantin omfattar större volymer arbetssökande jämfört med aktivitetsgarantin. Detta beror framför allt på att beräkningen av arbetslöshetstiden ändrades i samband med att jobb- och utvecklingsgarantin infördes. Det nya beräkningssättet har fått till följd att antalet arbetssökande som kvalificerar sig till jobb- och utvecklingsgarantin ökat relativt aktivitetsgarantin. Riksrevisionen kan även konstatera att antalet deltagare per handläggare skiljer sig åt mellan de båda garantierna. Antalet deltagare per handläggare är i genomsnitt ungefär dubbelt så högt inom jobb- och utvecklingsgarantin som inom den tidigare aktivitetsgarantin.

En ytterligare omständighet som påverkar jobb- och utvecklingsgarantins effektivitet är det faktum att garantin infördes under en högkonjunktur då efterfrågan på arbetskraft var relativt god. Det försämrade arbetsmarknadsläget efter garantins införande har enligt regeringens och Arbetsförmedlingens prognoser inneburit att arbetslösheten kommer att öka för de flesta grupper på arbetsmarknaden, däribland arbetslösa med långa arbetslöshetstider. Sannolikt bidrar kraftigt ökade volymer av insatser under en lågkonjunktur med en svag efterfrågan på arbetskraft till att insatsernas effekter på deltagarnas sysselsättningschanser begränsas eller till och med försämras. Detta gäller i synnerhet jobb- och utvecklingsgarantin som kommer att öka stort relativt andra program.

Jobsökaraktiviteter och coachning är effektiva i begränsad omfattning

Enligt Riksrevisionens forskningsgenomgång är jobsökaraktiviteter och coachning ofta relativt effektiva och leder till förkortade arbetslöshetstider förutsatt att insatserna ges i en begränsad omfattning. I vissa fall är de positiva effekterna också begränsade till att endast gälla vissa grupper, till exempel äldre långtidsarbetslösa. Den slutsats Riksrevisionen kan dra av forskningsgenomgången är att jobsökaraktiviteter och coachning bör begränsas i omfattning och endast riktas till de grupper av arbetssökande som har störst behov. I annat fall finns risken att kvaliteten i insatserna blir låg.

Regeringens senaste satsning på korttidsarbetslösa innebär emellertid en ökad volym av insatser i form av intensifierad coachning och utökad arbetspraktik. Satsningen omfattar samma typ av insatser som är de vanligaste inom jobb- och utvecklingsgarantins första två faser. Hittills har insatserna för korttidsarbetslösa i huvudsak inte skett på bekostnad av insatser inom garantin, enligt Riksrevisionens intervjuer med handläggare vid Arbetsförmedlingen. Riksrevisionens slutsats är dock att risken för att satsningen på korttidsarbetslösa tränger undan insatserna i jobb- och

utvecklingsgarantin ökar under de närmaste åren då antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ökar kraftigt. Även kvaliteten på insatserna kommer i så fall att påverkas negativt.

7.2 Regeringens styrning av jobb- och utvecklingsgarantin är bristfällig

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att regeringens styrning av jobb- och utvecklingsgarantin är bristfällig. De otydliga och sena direktiven om fas 3 har inledningsvis bidragit till problem för Arbetsförmedlingens handläggning av fas 3. Texten i förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin skapar tolkningsproblem för Arbetsförmedlingen i fråga om hur mycket tid som deltagare kan ägna åt jobbsökande när de har en sysselsättning i den tredje fasen. De sena direktiven för fas 3 har bidragit till svårigheter för Arbetsförmedlingen att anordna platser för sysselsättning i den tredje fasen.

Ett nytt inslag inom arbetsmarknadspolitiken är införandet av kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingens samarbete med kompletterande aktörer inleddes under 2007 på uppdrag av regeringen. Riksrevisionens bedömning är att införandet skedde för snabbt och utifrån oklara antaganden om deras bidrag till garantins effektivitet.

Otydliga och sena direktiv för fas 3

Jobb- och utvecklingsgarantin regleras i huvudsak av förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin. I förordningen anges vilka arbets sökande som utgör målgruppen och vilka insatser som kan ges till dessa inom ramen för garantin.

Vidare beskrivs vad de olika faserna inom garantin ska omfatta.¹²⁸ För fas 3 beskrivs endast att deltagarna ska sysselsättas hos anordnare som förmedlas av Arbetsförmedlingen. Vad denna sysselsättning består i är oklart. Insatserna i fas 1 och 2 ska täcka 75 procent av arbetsutbudet för den enskilde för att tid ska finnas till att söka jobb. För fas 3 uttrycks det att insatserna ska täcka hela den enskildes arbetsutbud och inkludera individuellt arbetssökande utan att det står angivet hur mycket tid som ska läggas på individuellt arbetssökande. *Riksrevisionen anser att denna oklarhet kan skapa tolkningsproblem för Arbetsförmedlingens handläggare i fråga om hur mycket utrymme för att söka jobb som deltagarna har möjlighet till när de har en sysselsättning i fas 3.*

¹²⁸ 7 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Vidare konstaterar Riksrevisionen att regeringens sena direktiv för fas 3 inledningsvis har bidragit till problem för Arbetsförmedlingens handläggning av fas 3. Arbetsförmedlingen hade svårigheter att anordna platser för sysselsättning i fas 3, och myndigheten kunde inte ge tillräcklig information till arbetssökande inför fas 3. Regeringsbeslutet om ersättningsnivån för fas 3 fattades först i januari 2009 följt av ändringar i förordningar i mars 2009, samtidigt som de första deltagarna påbörjade sysselsättning inom samma fas.

Införandet av kompletterande aktörer skedde för snabbt och utifrån oklara antaganden om deras bidrag till garantins effektivitet

Inslaget av upphandlade förmedlingstjänster, så kallade kompletterande aktörer, är nytt inom svensk arbetsmarknadspolitik. Enligt regeringens direktiv ska den ansvariga myndigheten Arbetsförmedlingen se till att en tredjedel av deltagarna inom jobb- och utvecklingsgarantin tar del av insatser hos kompletterande aktörer.

Arbetsförmedlingens samarbete med kompletterande aktörer inleddes under 2007. I förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen står det att Arbetsförmedlingen ska anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. Vidare står det i budgetpropositionen för 2010 att syftet är att göra utbudet av förmedlingstjänster större och mer diversifierat, vilket bidrar till att förbättra matchningen och ge förbättrad service till arbetslösa.

Vad de kompletterande aktörerna närmare ska bistå arbetsförmedlingarna med eller på vilka (teoretiska eller empiriska) grunder kompletterande aktörer leder till garantins effektivitet uttrycks inte närmare. Riksrevisionen anser att regeringen bör klargöra vilken roll kompletterande aktörer ska ha inom jobb- och utvecklingsgarantin, detta för att möjliggöra ett bättre utnyttjande av kompletterande aktörers potential.

Riksrevisionen konstaterar även att regeringen har valt att fullt ut införa kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin utan att invänta den pågående utvärdering som IFAU genomför av den försöksverksamhet som bedrivits på tre orter i landet. Införandet av kompletterande aktörer skedde dessutom innan ett systemstöd för ärendehantering och uppföljning av kompletterande aktörer fanns på plats. Detta har ökat den administrativa bördan för Arbetsförmedlingen och har lett till att uppföljningen av kompletterande aktörer inte fungerar inom myndigheten.

7.3 **Brister inom Arbetsförmedlingens hantering av garantin**

Arbetsförmedlingen har svårigheter att anordna praktikplatser och att anvisa deltagare till sysselsättning inom fas 3. Detta kan i förlängningen innebära problem med att få ut deltagare i arbete. Andra problem är en stor administrativ börda för handläggare och svårigheter med att prioritera mot den övriga förmedlingsverksamheten. Tillsammans med ett högt genomsnittligt antal arbetssökande per handläggare och ökade deltagarvolymerna under de närmaste åren riskerar insatsernas kvalitet och innehåll därmed att försämrast.

Erfarenheter från andra länder visar att införandet av kompletterande aktörer kan vara effektivt på lång sikt. Riksrevisionens analys visar emellertid att arbetsmarknadsområden som samarbetar med kompletterande aktörer på kort sikt uppvisar sämre resultat jämfört med arbetsmarknadsområden som inte har använt sig av kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer uppvisar dessutom brister. Aktören får ett fast pris oavsett hur lång tid det tar för deltagaren att få en anställning. Det finns därmed få incitament för aktören att erbjuda deltagarna olika typer av insatser och förkorta tiden fram till anställning.

Arbetsförmedlingen har problem med att hitta praktikplatser på grund av för få företagskontakter

Arbetsförmedlingen har svårigheter att anordna praktikplatser och att anvisa deltagare till sysselsättning inom fas 3. Cirka en tredjedel av de aktuella deltagarna i fas 3 saknar sysselsättning enligt Arbetsförmedlingens interna uppföljning. Problemen att hitta praktikplatser består enligt handläggarna som besvarade Riksrevisionens webbenkät till stor del av bristen på tid för arbetsgivarkontakter, trots att dessa är prioriterade inom Arbetsförmedlingen. Antalet deltagare har också varit fler än planerat enligt handläggarna.

Ökade volymer innebär att insatsernas kvalitet försämrast

Av Riksrevisionens enkät till Arbetsförmedlingens handläggare framgår att det i viss grad är möjligt att erbjuda deltagarna individuella och effektiva aktiviteter inom garantin. Men det finns en ökad risk för att kvaliteten i insatserna inte kan upprätthållas då volymerna av insatserna ökar. Till följd av den ökade arbetslösheten har Arbetsförmedlingen fått en ökad resurstilldelning till insatser som bland annat jobbcoachning och arbetspraktik.

Hittills har garantins aktivitetskrav¹²⁹ i viss mån kunnat upprätthållas. Aktivitetskravet innebär att insatserna inom jobb- och utvecklingsgarantin måste täcka minst 75 procent av deltagarnas arbetsutbud. Vid sidan av insatserna ska det ges tillfälle till individuellt arbetsökande. Dock finns det begränsat med utrymme för att lyckas hålla aktivitetskravet på grund av en stor administrativ börda, ett högt genomsnittligt antal arbetsökande per handläggare (i snitt 67 deltagare i garantin per handläggare, med stora variationer), ökade volymer av deltagare under de närmaste åren och svårigheter att prioritera mot den övriga förmedlingsverksamheten.

Riksrevisionens sammanfattande slutsats är att det ställs stora krav på den ansvariga myndigheten Arbetsförmedlingen att prioritera resurserna och insatserna mellan olika sökandegrupper för att inte riskera låg kvalitet i insatserna. För att garantera en hög kvalitet i stödet till korttidsarbetslösa har regeringen lämnat en riktlinje om att varje jobbcoach endast bör ge stöd till ett begränsat antal personer, cirka 20 arbetsökande per jobbcoach.¹³⁰ Regeringen har inte formulerat något mål när det gäller antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin per handläggare vid Arbetsförmedlingen. Jämfört med en enkätstudie av aktivitetsgarantin har jobb- och utvecklingsgarantin ungefär dubbelt så många deltagare per handläggare.

Riksrevisionen anser att regeringen även bör utarbeta motsvarande riktlinjer för gruppen långtidsarbetslösa som tar del av jobb- och utvecklingsgarantin.

Arbetsförmedlingens samarbete med kompletterande aktörer ökar inte effektiviteten i matchningsarbetet

När det gäller kompletterande aktörers bidrag till garantins effektivitet har Riksrevisionen gjort en genomgång av erfarenheter från andra länder av utkontraktering av förmedlingstjänster. Riksrevisionen konstaterar att de empiriska studierna på området är få. De studier som Riksrevisionen har tagit del av inom granskningen är gjorda på utkontraktering av förmedlingstjänster i Storbritannien, vilket har flera likheter med de svenska upphandlade tjänsterna inom garantin. Resultaten från de brittiska studierna visar att införandet av kompletterande aktörer har haft positiva sysselsättningseffekter för deltagarna.

Riksrevisionen har i en analys jämfört arbetsmarknadsutfall för de arbetsmarknadsområden som använder sig av kompletterande aktörer med utfall för arbetsmarknadsområden som inte har denna möjlighet. Syftet var att undersöka om kompletterande aktörer bidrar till att effektivisera garantin. Resultatet visar att arbetsmarknadsområden som samarbetar med kompletterande aktörer har lägre övergångsfrekvens till sysselsättning

¹²⁹ I 6 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

¹³⁰ Enligt regeringsbeslut 2008-12-18, Uppdrag att upphandla kompletterande aktör.

jämfört med arbetsmarknadsområden som inte har använt sig av kompletterande aktörer. De arbetsmarknadsområden som samarbetar med kompletterande aktörer ligger på en nivå motsvarande cirka 75 procent av övriga arbetsmarknadsområden. Resultatet får anses gälla på kort sikt då utvärderingen har gjorts relativt nära inpå introduktionen av kompletterande aktörer. En möjlig förklaring till det observerade resultatet är att de kompletterande aktörerna har tagit emot arbetssökande med en mer komplex arbetslöshetsbakgrund än väntat, något som delvis har uttryckts i den enkätundersökning som Riksrevisionen har genomfört hos aktörerna. Men förklaringen till det observerade resultatet behöver inte endast stå att finna hos de kompletterande aktörerna. Den administrativa bördan har ökat för Arbetsförmedlingens handläggare till följd av att kompletterande aktörer introducerats i verksamheten. Därför har arbetstid som tidigare ägnades åt förmedlingsverksamhet nu ägnats åt administrativa uppgifter. Riksrevisionens bedömning är att Arbetsförmedlingen har underskattat svårigheterna att bygga upp ett system för upphandling. Detta kan förklara det sämre resultatet i form av lägre övergångsfrekvens till sysselsättning för arbetsmarknadsområden som samarbetar med kompletterande aktörer.

Riksrevisionens slutsats är att Arbetsförmedlingen särskilt bör följa upp introduktionen av kompletterande aktörer. Riksrevisionens utvärdering visar på att det på kort sikt finns negativa effekter av introduktionen av kompletterande aktörer i termer av sämre övergång till arbete för deltagare. Det är därför angeläget att närmare ta reda på vad som orsakar detta.

Svaga incitament för kompletterande aktörer att få ut deltagare snabbt i anställning

Riksrevisionen har gett en forskare i uppdrag att analysera Arbetsförmedlingens upphandlingsprocess av kompletterande aktörer inom ramen för granskningen. Enligt forskarstudien finns det flera problem med Arbetsförmedlingens upphandlingsmodell och kontraktutformning. Till att börja med är den tjänst som Arbetsförmedlingen upphandlar av kompletterande aktörer komplex till sin natur och därmed svår att kontraktera och kontrollera i efterhand. Arbetsförmedlingen har hanterat detta problem genom en resultatbaserad betalningsmodell i kombination med skallkrav på tjänsten och kvalitetsutvärderingar. De kvalitetsutvärderingar av upphandlingen som Arbetsförmedlingen genomfört uppvisar dock vissa brister genom att de inte är riktade mot deltagarna i garantin. Arbetsförmedlingen har dock som ambition att göra detta framöver.

Ersättningen till kompletterande aktörer utgår i form av ett fast pris per deltagare. Betalningen är utformad som en prestationsbaserad ersättning

i tre steg. Full betalning får den kompletterande aktören först vid fullföljt uppdrag. Enligt forskarstudien innehåller betalningsmodellen inte några incitament för den kompletterande aktören att öka insatserna för deltagaren eller att minimera tiden fram till anställning. När en deltagare får anställning ersätts den kompletterande aktören med samma belopp per deltagare oavsett hur lång tid det har tagit fram till anställningen, dock maximalt sex månader. Eftersom en relativt stor andel (närmare hälften i de senaste upphandlingarna) av ersättningen betalas ut under det första steget i betalningsmodellen finns snarare incitament för den kompletterande aktören att maximera tiden för varje deltagare fram till anställning. Till detta kommer att de sanktionsmöjligheter som följer av Arbetsförmedlingens avtal med kompletterande aktörer inte är tillräckligt starka för att skapa incitament att leverera en högkvalitativ tjänst.

Riksrevisionens slutsats är att incitamenten för kompletterande aktörer att leverera högkvalitativa tjänster, det vill säga att snabbt få ut deltagare i arbete, bör förbättras. Arbetsförmedlingen bör därför se över de betalningsmodeller som reglerar ersättningen till kompletterande aktörer samt de sanktionsmöjligheter som finns i avtalen med kompletterande aktörer.

7.4 Uppföljningen av jobb- och utvecklingsgarantin är bristfällig och utvärderingar prioriteras inte

Avsaknaden av ett effektivt uppföljningssystem innebär att det inte går att bedöma resultatet av garantin, vare sig vad gäller garantins aktiviteter eller kompletterande aktörers bidrag. Regeringen har heller inte initierat någon utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin efter dess införande. Däremot har både IFAU och Arbetsförmedlingen på eget initiativ påbörjat en viss utvärdering/uppföljning av garantin. Trots bristen på utvärderingar drar regeringen slutsatsen att garantin är effektiv.

Brister i Arbetsförmedlingens uppföljning av garantin

Vid införandet av jobb- och utvecklingsgarantin enades Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen om ett relativt grovt redovisnings- och uppföljningssystem. I efterhand har det visat sig att detta system inte varit tillräckligt. Bland annat är det svårt att ur detta system få fram vilka olika aktiviteter som deltagare i garantin deltar i. Detta innebär i sin tur att det blir svårt att bedöma effektiviteten i garantin. Arbetsförmedlingen har dock påbörjat ett arbete för att se över registreringen och vidtagit åtgärder för att utveckla de system som används.

Arbetsförmedlingens systemstöd för ärendehantering och uppföljning av kompletterande aktörer är fortfarande under uppbyggnad. I dagsläget går det därför inte att ta fram kvalitetssäkrade uppgifter om det faktiska resultatet för kompletterande aktörer eller huruvida införandet av kompletterande aktörer har lett till en förbättrad matchning och service till de arbetssökande.

Enligt Riksrevisionens bedömning bör Arbetsförmedlingen skyndsamt fortsätta det påbörjade arbetet med att bygga upp en fungerande uppföljning av jobb- och utvecklingsgarantins aktiviteter samt ett stabilt systemstöd för ärendehantering och uppföljning av förmedlingens upphandlade tjänster hos kompletterande aktörer.

Regeringen har inte prioriterat utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin vid dess införande

I förarbetena till jobb- och utvecklingsgarantin uttrycks att garantins inriktning på individuellt utformade insatser kommer att bidra positivt till programmets effektivitet.¹³¹ En förutsättning för att kunna undersöka olika insatsers effektivitet är att de arbetsmarknadspolitiska insatserna följs upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt. I förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen anges att myndigheten ska "analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt".¹³² Regeringens krav på Arbetsförmedlingens uppföljning och utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin framgår i sin helhet av regleringsbrevet till myndigheten. Riksrevisionens genomgång av dessa visar att regeringen inte har initierat någon utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin efter dess införande. Det var heller inte aktuellt med någon försöksverksamhet före garantins införande. Både IFAU och Arbetsförmedlingen har dock på eget initiativ påbörjat en viss utvärdering/ uppföljning av programmet.

Regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen uppvisar också vissa brister. Till exempel framgår endast hur stor andel av de tidigare deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin som fått arbete, men inte hur stor andel av dessa som fått arbete med stöd. Trots att det ännu inte finns någon utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin så drar regeringen slutsatsen att garantin har bidragit till att öka möjligheten att övergå från arbetslöshet till arbete för dem som står längst ifrån arbetsmarknaden. Enligt Riksrevisionen är denna formulering liktydig med att regeringen bedömer att garantin är effektiv.

¹³¹ Prop. 2006/07:89, bet. 2006/07:AU13 s. 29, rskr. 2006/07:179-180.

¹³² 4 § 4 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Riksrevisionen anser att regeringen bör ställa tydligare krav på uppföljning och utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin. Detta är särskilt viktigt när antalet deltagare i programmet kommer att öka och kostnaderna för garantin blir omfattande i förhållande till övriga arbetsmarknadspolitiska insatser och program.

7.5 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- i förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin förtydliga hur mycket tid som deltagare ska ägna åt eget jobbsökande i garantins tredje fas
- klargöra kompletterande aktörers roll inom garantin
- ställa tydligare krav på Arbetsförmedlingen om uppföljning av garantin
- lämna riktlinjer till Arbetsförmedlingen om deltagarvolym per handläggare.

Riksrevisionen rekommenderar även Arbetsförmedlingen att

- prioritera inom den befintliga förmedlingsverksamheten och ge utrymme för insatser inom garantin för deltagare utifrån deras behov vid ökade volymer
- skyndsamt fortsätta det påbörjade arbetet med att bygga upp en fungerande uppföljning av jobb- och utvecklingsgarantins aktiviteter samt av förmedlingens upphandlade tjänster hos kompletterande aktörer,
- utvärdera kompletterande aktörers bidrag till garantin
- förbättra kompletterande aktörers incitament att utföra sina tjänster med hög kvalitet.

Referenser

Lagar och förordningar

Lag (1996:1059) om statsbudgeten.

Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen.

Lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

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

Förordning (2007:911) med instruktion för Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Riksdagstryck

Prop. 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*, bet. 1999/2000:AU7, rskr. 1999/2000:119.

Prop. 2000/01:100, *2001 års ekonomiska vårproposition*, bet. 2000/01:FiU27, rskr. 2000/01:279.

Prop. 2002/03:44, *Arbetsmarknadspolitiken förstärks*, bet. 2002/03:AU8, rskr. 2002/03:200.

Prop. 2006/07:1, *utgiftsområde 13 Arbetsmarknad*, bet. 2006/07:AU5, rskr. 2006/07:87-88 (till Justitiedepartementet respektive Näringsdepartementet).

Prop. 2006/07:1, *utgiftsområde 13 Arbetsmarknad*, 2006/07:AU1y till bet. 2006/07:FiU1, rskr. 2006/07:9.

Prop. 2006/07:89, *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken, m.m.*, bet. 2006/07:AU13, rskr. 2006/07:179-180 (till Arbetsmarknadsdepartementet respektive Riksrevisionens styrelse).

Prop. 2007/08:1, *utgiftsområde 13 Arbetsmarknad*, bet. 2007/08:AU1, rskr. 2007/08:72-74 (till Integrations- och jämställdhetsdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Riksrevisionens styrelse).

Prop. 2008/09:1, *utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*, bet. 2008/09:AU2, rskr. 2008/09:134-136 (till Finansdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Riksrevisionens styrelse).

Prop. 2008/09:97, *Åtgärder för jobb och omställning*, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183.

Prop. 2008/09:99, *2009 års proposition om vårtilläggsbudget* (betänkande under beredning).

Prop. 2008/09:100, *2009 år ekonomiska vårproposition*, bet. 2008/09:FiU20, rskr. 2008/09:308 (till Finansdepartementet) och rskr. 2008/09:309 (till Riksrevisionens styrelse).

Regleringsbrev och återrapporteringar

Arbetsförmedlingen (2008), *Återrapportering av uppdrag uppföljning av reformer enligt Regleringsbrev A2008/590/A*, 2008-07-29, dnr Af 1.1 2008/12465.

Arbetsförmedlingen (2008), *Återrapportering enligt regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende kompletterande aktörer*, 2008-08-07, dnr 1.1 2008/12465.

Arbetsförmedlingen (2008), *Återrapportering enligt regleringsbrev för budgetåret 2008 kompletterande aktörer*, 2008-02-04, dnr 06-3379-00.

Arbetsförmedlingen (2009), *Prognoser för utbetalningar 2009-2012*, 2009-07-30, dnr 1.1.2008/232352.

Arbetsförmedlingen (2009), *Prognoser för utbetalningar 2009-2012*, 2009-10-29, dnr 1.1.2008/232352.

Arbetsförmedlingen (2009), *Återrapportering Kompletterande aktörer*, 2009-08-03, dnr 1.1.2008/232352.

Arbetsförmedlingen (2009), *Återrapportering Verksamhetsredovisning*, 2009-08-03, dnr 1.1.2008/232352.

Arbetsmarknadsdepartementet (2007), *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Arbetsförmedlingen och anslag inom utgiftsområde 13 Arbetsmarknad*, 2007-12-19, A2007/6606/A, A2007/6723/ADM (delvis).

Arbetsmarknadsdepartementet (2008), *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Arbetsförmedlingen och anslag inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv*, 2008-12-18, A2008/3592/A, A2008/3634/ADM (delvis).

Arbetsmarknadsdepartementet (2008), *Uppdrag att upphandla kompletterande aktör*, regeringsbeslut 2008-12-18, dnr A2008/3628/A.

Arbetsmarknadsdepartementet (2009), *Jobb- och utvecklingsgarantins tredje fas klar*, pressmeddelande den 15 januari 2009.

Övriga källor

Althin, R. och L. Behrenz (1997), *En produktivetsanalys av arbetsförmedlingskontoren i Sverige 1992–1995*, EFA-rapport nr 48.

Andersson, A. och A. Lunander (2004), *Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie, 2004:1.

Arbetsförmedlingen (2007), *Förfrågningsunderlag till leverantörer att lämna anbud i upphandlingen av aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin*, dnr 07-5242-18.

Arbetsförmedlingen (2008), *Arbetsmarknadspolitiska program Årsrapport 2007*, Ure 2008:1.

Arbetsförmedlingen (2008), *Arbetsmarknadsrapport 2008:1*.

Arbetsförmedlingen (2008), *Arbetsmarknadsrapport 2008:2*.

Arbetsförmedlingen (2008), *Arbetsmarknadsutsikterna för år 2009 och 2010*, Ura 2008:4.

Arbetsförmedlingen (2008), *Programeffekter 1992 till 2006*, Working Paper Series 2008:1.

Arbetsförmedlingen (2009), *Arbetsmarknadspolitiska program Årsrapport 2008*, Ure 2009:1.

Arbetsförmedlingen (2009), *Arbetsmarknadsrapport 2009:1*.

Arbetsförmedlingen (2009), *Arbetsmarknadsutsikterna för 2009 och 2010*, Ura 2009:1.

Arbetsförmedlingen (2009), *Handläggarsöd för Arbetsförmedlingens samarbete med kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin*, version 2.6.

Arbetsförmedlingen (2009), *Jobb- och utvecklingsgarantin*, faktablad för arbetssökande (april 2009) samt faktablad för arbetsgivare (april 2009).

- Arbetsmarknadsstyrelsen (2001), *Utvärdering av matchningsinriktad försöksverksamhet i Stockholms län*, Working Paper 2001:1.
- Arbetsmarknadsstyrelsen, *Arbetsmarknadspolitiska program*, årsrapporter för åren 2000-2006.
- Behrenz, L. (1998), An Impact Analysis of a Personnel increase at Swedish Employment Offices, *Essays on the employment service and employers' recruitment behaviour*, doktorsavhandling, Lund Economic Studies, No. 79.
- Benmarker, H., Carling, K. och A. Forslund (2007), *Vem blir långtidsarbetslös?*, IFAU-rapport 2007:20, uppdrag från Näringsdepartementet.
- Caliendo M., Hujer R. och S.L. Thomsen (2005), *The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany: A Microeconomic Evaluation*, IZA Discussion Paper 1512.
- Calmfors, L., Forslund A. och M. Hemström (2002), *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*, IFAU-rapport 2002:8.
- Carling, K. och L. Larsson (2000), *Att utvärdera arbetsmarknadsprogram i Sverige: Rätt svar är viktigt, men vilken var nu frågan?*, IFAU-rapport 2000:6.
- Carling, K. och K. Richardson (2001), *En jämförelse av arbetsmarknadsprogrammets effekt på anställningssannolikheten*, IFAU-rapport 2001:2.
- Delander, L. och J. Månsson (2005), *De första åren med aktivitetsgarantin. En målpuppfyllelse- och effektutvärdering*, Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning (CAFO), Växjö universitet.
- Dolton, P. och D. O'Neill (1996), Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experience Evidence. *The Economic Journal* (mars).
- Engström L., K.-G. Löfgren och O. Westerlund (1989), *The impacts of intensified employment services on unemployment durations and unemployment risks*, Umeå Economic Studies No. 211.
- Engström, P., Hesselius P., Holmlund B. och P. Tirmén (2008), *Hur fungerar Arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser?*, IFAU-rapport 2008:5
- Finanspolitiska rådet (2009), *Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2009.
- Forslund A., Johansson, P. och L. Lindqvist (2004), *Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete?*, IFAU-rapport 2004:17.

Fröberg, D. och L. Lindqvist (2002), *Deltagarna i aktivitetsgarantin*, IFAU-rapport 2002:11.

Fröberg, D. och K. Persson (2002), *Genomförandet av aktivitetsgarantin*, IFAU-rapport 2002:2.

Gerfin, M. och M. Lechner (2002), A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland, *Economic Journal*, Vol. 112, No. 482.

Graversen, B.K. och J.C. Van Ours (2008), How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program, *Journal of Public Economics*, 92.

Hales, J., Taylor, R., Mandy, W. och M. Miller (2003), *Evaluation of Employment Zones: Report on a Cohort Survey of Long-Term Unemployed People in the Zones and a Matched Set of Comparison Areas*, National Centre for Social Research, DWP Report 176.

Hasluck, C., Elias, P. och A. Green (2003), *The Wider Labour Market Impact of Employment Zones*, Warwick Institute for Employment Studies, DWP Report 175.

Hemström, M. och S. Martinson (2002), *Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program*, IFAU rapport 2002:1.

Hägglund, P. (2002), *Första året med Aktivitetsgarantin – en utvärdering av Aktivitetsgarantins effekter*, Ura 2002:2, Arbetsmarknadsstyrelsen.

Hägglund, P. (2006), *Are there pre-programme effects of Swedish active labour market policies? Evidence from three randomised experiments*, IFAU Working Paper 2006:2.

Hägglund, P. (2009), *Effekter av intensifierade förmedlingsinsatser vid Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment*, IFAU-rapport 2009:15.

IFAU (2007), Yttrande vid remissmöte 2007-01-23 (promemoria Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken), dnr 153/2006.

IFAU (2009), *Arbetsförmedlingens tjänster och metoder*, dnr 69/07 (pågående projekt).

IFAU (2009), *Är privat arbetsförmedling bättre än offentlig?*, dnr 92/07 (pågående projekt).

Kluge J. och C.M. Schmidt (2002), *Can training and employment subsidies combat European unemployment?*, Economics Policy 35.

Kluge, J. (2006), *The effectiveness of European active labour market policy*, IZA Discussion Paper No. 2018.

Krueger, A.B. och M. Lindahl (2009), *An Evaluation of Selected Reforms to Education and Labor Market Policy in Sweden*, rapport till Finanspolitiska rådet 2009/4.

Lechner M. och S. Wiehler (2007), *Does the Order and Timing of Active Labor Market Programs Matter?*, IZA Discussion Paper No. 3092.

Lundberg, S. (2009), *Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktör inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin*, konsultrapport på uppdrag av Riksrevisionen inom ramen för granskningen av jobb- och utvecklingsgarantin.

Martin, J. (1998), *What works among labour market policies: evidence from OECD countries experiences*, OECD, Labour Market and Social Policy, Occasional Paper No. 35.

OECD (2002), OECD Employment Outlook 2002, *The ins and outs of long-term unemployment*, kapitel 4, 2002.

OECD (2005), OECD Employment Outlook 2005, *Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts*, kapitel 4, 2005.

OECD (2005), OECD Employment Outlook 2005, *Public Employment Services: Managing Performance*, kapitel 5, 2005.

OECD (2006), OECD Employment Outlook 2006, *General Policies to Improve Employment Opportunities for All*, kapitel 3, 2006.

OECD (2007), OECD Employment Outlook 2007, *Activating the Unemployed: What Countries Do*, kapitel 5, 2007.

Riksrevisionen (2004), *Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen*, RiR-rapport 2004:3.

Riksrevisionen (2005), *Aktivitetsgarantin. Regeringens och AMS uppföljning och utvärdering*, RiR-rapport 2005:17.

Riksrevisionen (2005), *Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet*, RiR-rapport 2005:3.

Riksrevisionen (2006), *Anställningsstöd*, RiR-rapport 2006:28.

Riksrevisionen (2006), *Den offentliga arbetsförmedlingen*, RiR-rapport 2006:22.

Sianesi, B. (2002), *Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s*, IFAU Working Paper 2002:5.

Van den Berg G.J. och B. van der Klaauw (2001), *Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiments* IFAU Working Paper 2001:12.

Bilaga 1

Jobb- och utvecklingsgarantins deltagare, omfattning, kostnader, aktiviteter och resultat

Deltagarna¹³³

Deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin har ofta långa perioder av arbetslöshet bakom sig. Bland dem som deltog i garantin under januari-september 2009 hade 62 procent varit inskrivna vid Arbetsförmedlingen i mer än två år och 30 procent i mer än fyra år under den senaste sexårsperioden. Deltagare med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga är överrepresenterade i garantin. De utgör 31 procent av deltagarna, vilket kan jämföras med en andel på 11,5 procent av samtliga arbetslösa och programdeltagare. 33 procent av deltagarna i garantin är 55 år eller äldre, vilket kan jämföras med 11 procent av samtliga arbetslösa och programdeltagare. Andelen utrikes födda uppgick till 29 procent, vilket är en lika stor andel som för samtliga arbetslösa eller deltagare i program med aktivitetsstöd.

Jobb- och utvecklingsgarantins omfattning och kostnader

Sedan jobb- och utvecklingsgarantin infördes i juli 2007 har antalet deltagare successivt ökat för varje månad. Det genomsnittliga antalet deltagare per månad under 2009 uppgick till 55 100 personer (faktiskt utfall för perioden januari till september). Under samma period deltog sammanlagt 110 300 personer per månad i samtliga program med aktivitetsstöd.¹³⁴

Tabell 1a redovisar regeringens beräknade deltagarvolym för arbetsmarknadspolitiska program, däribland jobb- och utvecklingsgarantin, för 2010-2012. Antalet deltagare i garantin kommer att öka stort från i snitt 92 000 personer under 2010 till 163 000 deltagare under 2012. Garantins andel av samtliga insatser och program kommer att öka kraftigt, från en andel på 38 procent under 2010 till cirka 69 procent av samtliga programdeltagare under 2012.

¹³³ Uppgifter från Statistikenheten, Arbetsförmedlingen. Avser månadsgenomsnitt för perioden (antalet kvarstående deltagare i slutet av varje månad).

¹³⁴ Arbetsförmedlingens månadsstatistik.

Tabell 1a. Regeringens beräkningar av antal deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin för 2009-2012. Även garantins andel av samtliga deltagare med aktivitetsstöd och i arbetsmarknadspolitiska program (i procent).

	2010	2011	2012
Jobb- och utvecklingsgarantin	84 000	123 000	155 000
Särskilt anställningsstöd (inom garantin)	8 000	8 000	8 000
Samtliga arbetsmarknadspolitiska program	242 000	239 000	235 000
Andel i jobb- och utvecklingsgarantin	38,0	54,8	69,4

Källa: Arbetsmarknadsdepartementet och prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 14, s. 60.

Enligt Arbetsförmedlingen deltar i genomsnitt 61 400 personer i jobb- och utvecklingsgarantin under 2009.¹³⁵ Det totala antalet deltagare i program med aktivitetsstöd beräknas öka stort under perioden 2010-2012 på grund av fler arbetssökande med långa arbetslöshetstider och därmed fler deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin. Andelen deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin av samtliga programdeltagare ökar från 48 procent under 2009 till cirka 65 procent under 2012. Det är en ökning till 162 700 deltagare under 2012.

Tabell 1b. Arbetsförmedlingens beräkningar av antal deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin för 2009-2012 (faktiskt utfall jan-sep 2009, för fas tre mars-sep 2009). Även garantins andel av samtliga deltagare med aktivitetsstöd och i arbetsmarknadspolitiska program och insatser (i procent).

	2009	2010	2011	2012
Antalet deltagare med aktivitetsstöd	120 400	225 000	232 700	233 200
<i>varav</i>				
Jobb- och utvecklingsgarantin (fas 1-2)	53 400	68 800	99 000	117 900
Jobb- och utvecklingsgarantin (fas 3)	4 200	14 300	23 300	36 800
Arbetsmarknadspolitiska program och insatser	7 000	10 500	15 000	16 000
<i>varav</i>				
Särskilt anställningsstöd (inom garantin)	4 500	6 000	8 000	8 000
Jobb- och utvecklingsgarantin totalt (även andel i procent)	61 400 (48,2)	89 100 (37,8)	130 300 (52,6)	162 700 (65,3)

Källa: Arbetsförmedlingens utgiftsprognos enligt återrapportering 2009-10-29.

Anm: Med arbetsmarknadspolitiska program och insatser avses särskilt anställningsstöd (inom garantin samt instegsjobb (anslag 1:3 anslagspost 1)).

¹³⁵ Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd (anslag 1:2) samt kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser (anslag 1:3). Deltagarvolymen för 2009 består av faktiskt utfall för perioden januari - september, resterande månader är Arbetsförmedlingens prognos över deltagarvolymen.

Antalet deltagare som lämnar programmet bedöms bli relativt sett mindre under 2009-2011 jämfört med 2008. Som en orsak anger Arbetsförmedlingen att deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin konkurrerar om jobben med övriga grupper, däribland korttidsarbetslösa. Mot slutet av 2011 och framför allt under 2012 förväntas emellertid antalet deltagare som lämnar programmet öka.¹³⁶ Arbetsförmedlingen räknar med en kraftig ökning av antalet deltagare i den tredje fasen, från i genomsnitt 4 200 deltagare under 2009 till närmare 37 000 år 2012. Mätt som andel av samtliga deltagare i garantin är det en ökning från i genomsnitt 7 procent för 2009 till 23 procent i fas 3 under 2012.

För perioden 2010-2012 kommer kostnaderna för jobb- och utvecklingsgarantin att öka stort. Tabell 2a visar regeringens beräknade kostnader för jobb- och utvecklingsgarantin. För 2010 beräknas den sammanlagda kostnaden för jobb- och utvecklingsgarantin att uppgå till närmare 14 miljarder kronor. För samtliga arbetsmarknadspolitiska program beräknas kostnaden vara 30,3 miljarder kronor. Närmare hälften av den totala programbudgeten går således till garantin under 2010, och andelen kommer att öka stort under de nästföljande två åren. Under 2012 beräknas garantin kosta 29 miljarder kronor och den kommer att utgöra 79 procent av de sammanlagda programkostnaderna.

Tabell 2a. Regeringens beräknade utgifter för jobb- och utvecklingsgarantin 2010-2012, miljarder kronor. Även garantins andel av samtliga arbetsmarknadspolitiska program (i procent).

	2010	2011	2012
Jobb- och utvecklingsgarantin	13,98	22,84	29,04
<i>fördelat på</i>			
-verksamhet	2,2	5,88	7,42
-särskilt anställningsstöd	1,38	1,39	1,41
-aktivitetsstöd	10,4	15,57	20,21
Samtliga arbetsmarknadspolitiska program	30,28	34,45	36,76
Andel jobb- och utvecklingsgarantin (%)	46,2	66,3	79,0

Källa: Arbetsmarknadsdepartementet och prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 14, s. 60.

Arbetsförmedlingens beräkningar pekar i samma riktning som regeringens. För perioden 2010-2012 kommer kostnaderna för garantin att öka stort (se tabell 2b). Den sammanlagda kostnaden för jobb- och utvecklingsgarantin beräknas att uppgå till 13,2 miljarder kronor för 2010. För samtliga arbetsmarknadspolitiska program beräknas kostnaden vara 28,2 miljarder kronor under samma år. Drygt hälften av den totala programbudgeten går till

¹³⁶ Arbetsförmedlingen (2009), Arbetsmarknadsutsikterna för 2009 och 2010. Inflödet av nya deltagare till jobb- och utvecklingsgarantin beräknas bli omfattande under hela perioden och kulminera under 2012.

garantin och andelen kommer att öka stort. Under 2012 beräknas garantin kosta drygt 25 miljarder kronor och den kommer att utgöra cirka 75 procent av de sammanlagda programkostnaderna.

Tabell 2b. Arbetsförmedlingens beräknade utgifter för jobb- och utvecklingsgarantin 2009-2012, miljarder kronor. Även garantins andel av samtliga arbetsmarknadspolitiska program (procent).

	2009	2010	2011	2012
Aktivitetsstöd	10,21	20,09	22,21	24,12
<i>varav</i>				
<i>Jobb- och utvecklingsgarantin (fas 1-2)</i>	6,48	8,41	12,10	14,41
<i>Jobb- och utvecklingsgarantin (fas 3)</i>	0,35	1,84	2,99	4,72
Arbetsmarknadspolitiska program och insatser	4,35	8,07	9,73	9,92
<i>varav</i>				
<i>Jobb- och utvecklingsgarantin</i>	0,86	1,94	3,62	4,83
<i>Särskilt anställningsstöd (inom garantin)</i>	0,81	1,04	1,39	1,39
Jobb- och utvecklingsgarantin totalt	8,51	13,22	20,10	25,35
(även andel i procent) (även andel i procent)	(58,4%)	(47,0%)	(62,9%)	(74,5%)

Källa: Arbetsförmedlingens utgiftsprognos enligt återrapportering 2009-10-29.

Garantins aktiviteter

Den vanligaste aktiviteten inom jobb- och utvecklingsgarantin är jobbsökaraktiviteter med coachning. Närmare hälften av samtliga deltagare i juni 2009 deltog i sådana aktiviteter. Närmare sex av tio deltagare deltog fortfarande i aktiviteter i fas 1 och andelen deltagare var knappt 17 procent i fas 2-aktiviteter, vilket tyder på problem att hitta praktik- och träningsplatser. Enligt Arbetsförmedlingen är den främsta orsaken arbetsgivarnas minskade benägenhet att ta emot praktikanter. Detta kräver tid för Arbetsförmedlingens handläggare att rekvidera praktikplatser.¹³⁷

¹³⁷ Arbetsförmedlingens återrapportering (verksamhetsredovisning) 2009-08-03, s. 42.

Tabell 3. Antal deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin, fördelat på aktivitet, juni 2008 respektive juni 2009. Även andel (i procent).

	Juni 2008		Juli 2009	
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)
Fas 1	25 687	59,6	32 597	59,1
<i>Varav</i>				
Kartläggning	6 843	15,9	4 906	8,9
Jobbsökaraktivitet med coaching	17 787	41,3	26 808	48,6
Förberedande insatser	1 057	2,5	883	1,6
Fas 2	5 420	12,6	9 156	16,6
<i>Varav</i>				
Arbetspraktik	2 486	5,8	3 544	6,4
Arbetsträning	1 849	4,3	2 974	5,4
Förstärkt arbetsträning	1 085	2,5	2 638	4,8
Utbildning	843	2,0	985	1,8
Program	2 386	5,5	3 227	5,9
Fas 3	-	-	1 331	2,4
Ingen aktivitet registrerad	8 749	20,3	7 833	14,2
Totalt antal deltagare	43 085	100	55 129	100

Källa: Arbetsförmedlingens åiterrapportering (verksamhetsredovisning) 2009-08-03.

Andelen deltagare som saknar kod för aktivitet var drygt 14 procent. Enligt Arbetsförmedlingen har deltagare fortsatt eller bytt aktivitet men utan att den ansvarige handläggaren har registrerat ett nytt beslut. Arbetsförmedlingen har inlett ett arbete med att se över registreringen och uppföljningen av garantins aktiviteter.

Drygt 1 300 personer deltog i fas 3-sysselsättning under juni 2009. Starten av fas 3 försenades under våren och kom inte i gång förrän i mitten av juni. Detta berodde på att Försäkringskassan hade problem att ta fram tillförlitliga uppgifter om utbetalda aktivitetsstödsdagar för att handläggarna vid Arbetsförmedlingen ska kunna identifiera aktuella deltagare för fas 3.

Kompletterande aktör

Cirka 6 800 deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin tog del av insatser hos kompletterande aktör i genomsnitt per månad under det första halvåret 2009 av sammanlagt 12 700 arbetssökande hos kompletterande aktörer. Närmare 1 300 fick förstärkt jobbcoaching som riktar sig till både jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. Arbetsförmedlingen fick i december 2008 ett riksomfattande uppdrag att upphandla kompletterande aktörer som erbjuder personliga coacher till nyarbetslösa och korttidsarbetslösa. Dessa ingår emellertid inte i denna redovisning eftersom verksamheten inte kom i gång förrän andra halvåret 2009.

Tabell 4. Antal deltagare hos kompletterande aktör under första halvåret 2009 (kvarstående deltagare i slutet av månaden, genomsnitt per månad).

Tjänst	Antal deltagare
Kompletterande aktörer totalt	12 669
<i>varav</i>	
Aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin	6 051
Förstärkt jobbcoachning	1 265
Aktiviteter för utrikes födda inom jobb- och utvecklingsgarantin	744

*Källa: Arbetsförmedlingens återrapportering kompletterande aktörer aug 2009.
Anm: Förstärkt jobbcoachning används inom både jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar. De insatser hos kompletterande aktör som inte delredovisas här är t.ex. aktiviteter för nyanlända och insatser inom jobbgarantin för ungdomar.*

Enligt Arbetsförmedlingen är statistiken över deltagare i aktiviteter hos kompletterande aktörer osäker. Systemstödet för uppföljning av deltagare hos kompletterande aktörer är under uppbyggnad. Därför går det inte att med säkerhet ange den exakta deltagarvolymen.¹³⁸

Under det första halvåret 2009 utbetalades sammanlagt 230 miljoner kronor i ersättningar till kompletterande aktörer, varav närmare 97 miljoner kronor för aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin. Därutöver gick drygt 35 miljoner kronor till förstärkt jobbcoachning som används inom både jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar.¹³⁹

Den övervägande delen av kostnaderna under 2009 gällde utbetalningar för steg 1 i Arbetsförmedlingens betalningsmodell, vilka utfaller då aktören tagit emot deltagaren. De resterande två resultatbaserade ersättningsdelarna utgjorde knappt 12 procent av kostnaderna under det första halvåret 2009 (för en utförlig beskrivning av betalningsmodellen se avsnitt 5.3). För hela 2009 beräknas 255 miljoner kronor utbetalas till kompletterande aktörer inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin av totalt cirka 953 miljoner kronor.¹⁴⁰

Jobb- och utvecklingsgarantins resultat

Enligt förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin ska den arbetssökande lämna programmet när han eller hon får ett arbete eller påbörjar en reguljär utbildning som varar i mer än en månad.¹⁴¹

¹³⁸ Arbetsförmedlingens återrapportering (kompletterande aktörer) 2009-08-03, s. 20.

¹³⁹ Ibid, s. 26.

¹⁴⁰ Ibid, s. 28.

¹⁴¹ 13 § andra stycket förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Av samtliga som lämnat garantin under 2008 till och med första halvåret 2009 fick 27,4 procent ett arbete utan stöd, 26,9 procent fick ett arbete med stöd och 9,9 procent fick ett nystartsjobb 90 dagar efter att de lämnat garantin.

Tabell 5. Utflödet från jobb- och utvecklingsgarantin. Andel deltagare som lämnat garantin fördelat på status 90 dagar efter garantin (i procent).

Status	Första halvåret 2008	Andra halvåret 2008	Första halvåret 2009	Hela perioden
Arbetslös	6,7	7,1	9,8	7,8
Arbete utan stöd	27,7	29,9	24,2	27,4
Arbete med stöd	27,3	26,7	26,9	26,9
Program	3,0	2,2	3,7	2,9
Nystartsjobb	9,9	10,1	9,7	9,9
Reguljär utbildning	2,8	4,3	3,2	3,5
Övriga avaktualiserade	22,5	19,8	22,5	21,5
Samtliga som lämnat (antal inom parentes)	100 (12 317)	100 (16 228)	100 (13 776)	100 (42 321)

*Källa: Riksrevisionens bearbetning av beställda statistikuppgifter från Arbetsförmedlingen.
Anmärkning: Övriga avaktualiserade är i huvudsak sökande med förhinder (sökandekategori 14) och sökande med känd respektive okänd avaktualiseringsorsak.*

Närmare 8 procent kom tillbaka till Arbetsförmedlingen som arbetslösa och 3 procent blev åter deltagare i något arbetsmarknadspolitiskt program. Drygt en femtedel, 21,5 procent, tillhörde gruppen övriga avaktualiserade. Huvuddelen är arbetssökande som antingen kom tillbaka till Arbetsförmedlingen som arbetssökande med förhinder eller arbetssökande som lämnat förmedlingen av känd eller okänd orsak.¹⁴²

¹⁴² Beställda statistikuppgifter från Arbetsförmedlingen (månadsstatistik).

Bilaga 2

Utvärderingar av aktiva förmedlingsinsatser

Syftet med aktiva förmedlingsinsatser¹⁴³ är att de dels genom jobbsökaraktiviteter och vägledning ska höja den arbetslöses förmåga att söka arbete effektivt, dels att de i kombination med kontroller av sök beteende ska aktivera den arbetslöse.

Ett sätt att motverka långtidsarbetslöshet är att erbjuda samtliga arbetssökande fördjupade förmedlingsinsatser redan tidigt under en arbetslöshetsperiod. Den stora volymen arbetssökande per förmedlare innebär dock att alla arbetssökande inte kan erbjudas tidiga och fördjupade insatser av kostnadsskäl. Istället kan intensifierade förmedlingsinsatser erbjudas arbetssökande som löper störst risk för att bli långtidsarbetslös och således har störst behov av förmedlingsinsatser.¹⁴⁴

Många arbetssökande får dock förmedlingsinsatser i ett senare skede. Utvärderingar av intensifierade förmedlingsinsatser uppvisar ofta positiva resultat för olika grupper, däribland långtidsarbetslösa.

Svenska utvärderingar av aktiva förmedlingsinsatser

Antalet svenska utvärderingar av aktiva förmedlingsinsatsers effekter är ganska få under 1990-talet trots att insatserna utgör en stor del av Arbetsförmedlingens verksamhet.¹⁴⁵ De studier som finns av förmedlingsinsatsernas effekter för arbetssökande tyder på att insatserna leder till ökad övergång till reguljärt arbete och att den studerade gruppens ställning på arbetsmarknaden stärks.

¹⁴³ Med aktiva förmedlingsinsatser avses jobbsökaraktiviteter, personlig vägledning, kontroll av sök beteende och uppsökande arbete gentemot arbetsgivare, se t.ex. Hägglund (2009). Arbetsförmedlingens roll inom arbetslöshetsförsäkringen är att kontrollera att de som får ersättning från arbetslöshetsförsäkringen uppfyller villkoren för ersättning. Villkoren är framför allt att ersättningsstagaren ska söka arbete aktivt, inte ha något hinder för att ta ett arbete, medverka till att upprätta en handlingsplan och vara beredd att ta ett erbjudet arbete.

¹⁴⁴ T.ex. Benmarker m.fl. (2007) och Arbetsförmedlingen (2009), s. 41-43. Med hjälp av en så kallad profilering kan arbetsförmedlaren utifrån den arbetssökandes förutsättningar förutse den förväntade arbetslöshetstiden. Informationen används för att i ett tidigt skede kunna bedöma vilka insatser som behövs för att hjälpa den arbetssökande. Se även Martin (1998), s. 298. I OECD (2002) beskrivs begränsningar med profileringsverktyget, s. 215-217.

¹⁴⁵ T.ex. enligt Calmfors m.fl. (2002), s. 33 och 81 samt Hägglund (2009), s. 3.

Enligt Delander (1981, 1982) och Engström, Löfgren & Westerlund (1988) var resultaten av intensifierade förmedlingsinsatser övervägande positiva för olika grupper av arbetssökande.¹⁴⁶ Arbetslöshetsperioden förkortades i genomsnitt och i den sistnämnda studien var effekten främst att den framtida arbetslöshetsrisken var lägre för den deltagande gruppen. Behrenz (1998) analyserade effekterna av allmänna personalförstärkningar på Arbetsförmedlingen.¹⁴⁷ Åtgärderna hade inga signifikanta effekter på arbetslöshetstiderna. Arbetsmarknadsstyrelsen (2001) analyserade konsekvenserna av en resursomfördelning på tre förmedlingskontor i Stockholms län där programmedel ersattes av medel för platsförmedling. Resultatet var positivt med ett högre utflöde till arbete, men om detta var en effekt av lägre programintensitet eller högre omfattning av platsförmedling gick inte att urskilja i studien.

Svenska arbetsmarknadspolitiska utvärderingar som baseras på experiment är mycket få. Utmärkande för ett experiment är att urvalet till behandling eller deltagande i en viss insats sker slumpmässigt. Fördelen med denna ansats är att effekten kan mätas med större tillförlitlighet än vid icke-experimentella studier. Det finns två svenska experiment som har gjorts av aktiva förmedlingsinsatser.¹⁴⁸ Enligt Delander (1978) fanns gynnsamma effekter av förmedlingsinsatser vad gäller inkomst och sysselsättning för långtidsarbetslösa, men även på anställningarnas kvalitet. Även enligt Hägglund (2009) var resultaten av intensifierade förmedlingsinsatser överlag positiva för olika grupper av arbetssökande, däribland långtidsarbetslösa.

De ovan redovisade studierna indikerar att intensifierade förmedlingsinsatser för en delmängd av arbetssökande i regel har positiva effekter på deras jobbchanser. Däremot är det inte säkert att generella förstärkningar av förmedlingsinsatser har några signifikanta effekter. Detta kan innebära att individeffekterna av partiella satsningar har uppnåtts via undanträngning av (och ökad konkurrens för) icke-deltagare.¹⁴⁹ En fråga är då om befintliga förmedlingsinsatser kan förbättras utan att resurserna utökas eller att en grupp gynnas på en annans bekostnad. Enligt Althin och Behrenz (1997) varierade matchningseffektiviteten kraftigt mellan olika arbetsförmedlingar. I samband med Riksrevisionens granskning av Arbetsförmedlingen 2006¹⁵⁰ genomfördes en analys enligt samma metod som användes i Althin och Behrenz (1997). Studien visade att det fanns

¹⁴⁶ Kvinnor, långtidsarbetslösa invandrare samt uppsagda män.

¹⁴⁷ De allmänna resursförstärkningarna till förmedlingskontoret gällde samtliga arbetssökande och inte endast vissa grupper.

¹⁴⁸ Delander (1978) och Hägglund (2009).

¹⁴⁹ Calmfors m.fl. (2002), s. 33.

¹⁵⁰ Riksrevisionens rapport 2006:22.

stora effektivitetsskillnader mellan förmedlingskontoren. En slutsats var att det fanns utrymme för att öka Arbetsförmedlingens effektivitet genom t.ex. ett förändrat arbetssätt.

Internationella utvärderingar av aktiva förmedlingsinsatser

De internationella utvärderingar som har gjorts av aktiva förmedlingsinsatser under 1990-talet tyder på att de har förhållandevis låga kostnader och har positiva effekter på sysselsättningsmöjligheterna för olika grupper av arbetssökande.¹⁵¹

OECD (2007)¹⁵² gjorde en jämförelse av förmedlingsinsatser och program i OECD-länderna. Det fanns stora skillnader i hur de arbetsmarknadspolitiska insatserna användes och hur programsammansättningen såg ut. Endast i ett fåtal länder var programdeltagande obligatoriskt efter en tidsbestämd period under arbetslöshetstiden.¹⁵³ OECD drog slutsatsen att ett obligatoriskt programdeltagande kan leda till ökade sysselsättningschanser för personer med långa arbetslöshetstider.¹⁵⁴ En ytterligare slutsats var att programdeltagande bör varvas med jobbsökaraktiviteter för att frigöra mer tid för att söka arbete, eftersom kraven på sökaktivitet under programdeltagande varierar mellan OECD-länderna.¹⁵⁵

Till skillnad från utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska program är utvärderingar av aktiva förmedlingsinsatser till viss del genomförda via experiment. Såväl amerikanska som europeiska experimentstudier uppvisar med några undantag positiva effekter av aktiva förmedlingsinsatser, framför allt genom förkortade arbetslöshetstider.¹⁵⁶

Förmedlingsinsatser i form av jobbsökaraktiviteter ses som kostnadseffektiva i bemärkelsen att de är förhållandevis billiga jämfört med andra insatser och program. Förutsättningen är att effekterna av förmedlingsinsatserna är minst lika bra som effekterna av att delta i

¹⁵¹ Se t.ex. Martin (1998), Kluge (2006), Krueger och Lindahl (2009) och Hägglund (2009).

¹⁵² OECD Employment Outlook 2007, kapitel 5. Jobbsökaraktiviteter innehåller olika insatser som t.ex. inledande samtal/kartläggning på arbetsförmedlingen, fördjupad vägledning, jobbklubbar och i några länder en typ av anställningsbonus som ges arbetssökande som får ett arbete. Dessa insatser ges i huvudsak med någon form av övervakning och kontroll av arbetssökandes sökande från arbetsförmedlingens sida.

¹⁵³ Australien, Storbritannien, Danmark och Sverige. Den tidigare aktivitetsgarantin och numera jobb- och utvecklingsgarantin är två svenska exempel på program som erbjuds samtliga arbetssökande efter en tidsbestämd period.

¹⁵⁴ OECD Employment Outlook 2007, kapitel 5. Jobbsökaraktiviteter innehåller olika insatser som t.ex. inledande samtal/kartläggning på arbetsförmedlingen, fördjupad vägledning, jobbklubbar och i några länder en typ av anställningsbonus som ges arbetssökande som får ett arbete. Dessa insatser ges i huvudsak med någon form av övervakning och kontroll av arbetssökandes sökande från arbetsförmedlingens sida.

¹⁵⁵ Ibid, s. 231. Undantaget för vissa arbetsmarknadsutbildningar. I Sverige kvarstår kraven på sökaktivitet oavsett om den arbetssökande är arbetslös eller deltar i program.

¹⁵⁶ T.ex. Kluge och Schmidt (2002) och Hägglund (2009).

andra program i termer av förkortade arbetslöshetstider och ökad chans till arbete.¹⁵⁷ Enligt flera europeiska utvärderingar fanns positiva effekter av vägledningsinsatser och jobbsökaraktiviteter genom förkortade arbetslöshetstider. I vissa fall var de positiva effekterna begränsade till att endast gälla vissa grupper, till exempel äldre långtidsarbetslösa.¹⁵⁸ En slutsats var att jobbsökaraktiviteter därför bör begränsas i omfattning och endast riktas till de grupper av arbetssökande som har störst behov.¹⁵⁹

I flertalet utvärderingar kombineras traditionella förmedlingsinsatser som jobbsökaraktiviteter och vägledning tillsammans med övervakning och kontroll av den arbetssökandes sökbeteende och sanktioner som påverkar arbetslöshetsersättningen om den arbetssökande medvetet agerar på ett sätt som gör att han eller hon inte anställs. Denna kombination av insatser uppvisar positiva effekter på sysselsättningen i form av förkortade arbetslöshetstider.¹⁶⁰ Resultaten är positiva för olika grupper av arbetslösa. En ytterligare slutsats från experimentstudier i främst USA och Nederländerna är att ju sämre arbetsmarknadsläget är och ju sämre arbetsmarknadsutsikterna för den studerade gruppen är, desto gynnsammare effekter kan förväntas från en ökad kontroll av de arbetssökande.¹⁶¹

Lechner och Wiehler (2007) studerade med hjälp av österrikiska data effekterna av tajmningen i programinsatser, dvs. när insatser sattes in, hur ofta och i vilken ordning. En slutsats var att jobbsökaraktiviteter och utbildningsprogram i större utsträckning lyckades förkorta arbetslöshetstiden om insatserna sattes in under den första tiden i arbetslöshet jämfört med att de senarelades.¹⁶² Programeffekterna försämrades ju senare den arbetssökande fick ta del av programmen under en arbetslöshetsperiod. Jobbsökaraktiviteter hade en bättre effekt i termer av förkortade arbetslöshetstider efter en utbildningsinsats jämfört med en motsatt ordning.

¹⁵⁷ Se t.ex. Kluge (2006), s. 9 och OECD (2007), s. 232.

¹⁵⁸ Kluge (2006), s. 37.

¹⁵⁹ Ibid, s. 31.

¹⁶⁰ För en kortfattad översikt av internationella studier av aktiva förmedlingsinsatser, se t.ex. Hägglund (2009), s. 3-5. Den arbetssökandes motivation att hitta ett arbete kan öka strax innan deltagande i ett obligatoriskt program eller arbetslöshetsersättningen upphör. Dessa så kallade motivationseffekter är väldokumenterade inom den arbetsmarknadspolitiska forskningen. T.ex. OECD Employment Outlook (2005), kap. 4, s. 179 f. och Kluge (2006).

¹⁶¹ Hägglund (2002), s. 7. I Engström m.fl. (2008) studerades Arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser ur ett kontroll- och matchningsperspektiv. Studien fann att vetskapen om kontroll inte tycks påverka arbetssökande att söka anvisat arbete i någon större utsträckning. Drygt 30 procent av arbetssökande som regelmässigt var skyldiga att söka anvisat arbete gjorde inte detta enligt arbetsgivarna. Se även Riksrevisionens rapporter om Arbetsförmedlingens hantering av arbetslöshetsersättningen (RiR-rapport 2004:3 och 2005:3).

¹⁶² De perioder som studerades var uppdelade på tre fyramånadersperioder. Inom förmedlingsverksamheten är ett fungerande profileringsverktyg en förutsättning för att identifiera personer som riskerar t.ex. långtidsarbetslöshet.

Utvärderingar av praktikinsatser och subventionerade anställningar

Svenska utvärderingar av praktikinsatser

De praktikinsatser som finns inom jobb- och utvecklingsgarantin, arbetspraktik och arbetsträning, kan i ett brett perspektiv räknas som utbildningsinsatser för att stärka arbetslösas kompetens.¹⁶³ Syftet med arbetspraktik inom garantin är att stärka möjligheterna för deltagaren att få ett arbete och förbereda för en anställning. Syftet med arbetsträning är att ge en arbetssökande arbetslivserfarenhet utan att han/hon behöver känna krav på hög prestation.¹⁶⁴ Föregångarna till arbetspraktik har varit arbetslivsutveckling (ALU) och arbetsplatsintroduktion (API).¹⁶⁵

Enligt de studier som har gjorts av praktikinsatser är effekterna på sysselsättningen begränsade. Carling och Richardson (2001) jämförde under en fyraårsperiod effekterna av att delta i olika program 1995-1997. De studerade dels sannolikheten att få en anställning, dels om tajmningen av programmet under arbetslöshetsperioden hade betydelse för resultatet. Slutsatsen var att program med praktik på arbetsplatser oftare och snabbare ledde till arbete jämfört med program som innehöll utbildning utanför arbetsplatserna.¹⁶⁶ Arbetspraktik uppvisade dock sämre resultat än subventionerade stöd som liknade reguljära anställningar. Resultaten verkade inte påverkas av tajmningen av programdeltagandet under arbetslösheten.

Enligt Calmfors m.fl. (2002) hade arbetslivsutveckling (ALU) och beredskapsarbete negativa effekter på sysselsättningsmöjligheterna, medan arbetsplatsintroduktion (API) uppvisade positiva effekter jämfört med alternativet att vara arbetslös.¹⁶⁷ Sianesi (2002) jämförde de sex största programmen under perioden 1994-1999 och undersökte programmens effekter på sysselsättningen, dels inbördes mellan programmen, dels jämfört med gruppen öppet arbetslösa som fick intensifierade jobbsökaraktiviteter. Deltagargruppen var arbetslösa med långa perioder utan arbete. Samtliga program minskade den kortsiktiga chansen till

¹⁶³ Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport 2009:1, s. 25. Praktikinsatser räknas i regel som en form av subventionerad sysselsättning i genomgången av både svenska och internationella utvärderingar av program och insatser. Målgruppen har dock varierat något beroende på praktikform. Se t.ex. Carling och Richardson (2001), s. 4 samt Calmfors m.fl. (2002), s. 24.

¹⁶⁴ Aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin 2009-02-20 (Arbetsförmedlingens intranät Vis).

¹⁶⁵ Programmen ersattes av arbetspraktik i januari 1999.

¹⁶⁶ Flera utvärderingar tydde på begränsade effekter av arbetsmarknadsutbildning under 1990-talet. Äldre utvärderingar under 1980-talet tydde på positiva effekter på deltagarnas sysselsättning. Detta kan förklaras av att programvolymerna av arbetsmarknadsutbildning var stora under 1990-talet.

¹⁶⁷ Calmfors m.fl. (2002), s. 46-47.

sysselsättning och hade inledningsvis inläsningseffekter.¹⁶⁸ De praktikformer som närmast kunde jämföras med arbetspraktik, dvs. arbetslivsutveckling (ALU) och arbetsplatsintroduktion (API),¹⁶⁹ hade ingen eller negativ effekt på sannolikheten att få en anställning för deltagare jämfört med om arbetssökande inte hade deltagit i insatsen. En förklaring som anfördes i studien var att stora programvolymen under en lågkonjunktur bidrog till de överlag negativa resultaten av programmen. Deltagare i ALU och API hade de största sannolikheterna att få en framtida arbetslöshetsersättning jämfört med att delta senare i program, vilket tyder på att praktikprogrammen användes för att förnya rätten till en ny period med arbetslöshetsersättning.

Arbetsförmedlingen (2009) redovisade i sin arbetsmarknadsrapport sysselsättningseffekterna efter ett år av deltagande i olika insatser däribland förberedande insatser och praktik under perioden 1992-2007. Effekterna mättes som skillnader i utfall till arbete mellan programdeltagare och en jämförelsegrupp av arbetssökande som inte deltog i något program. Praktikinsatser hade begränsade effekter och ledde endast i en något större utsträckning till osubventionerade arbeten jämfört med arbetssökande som inte tog del av insatsen.

Svenska utvärderingar av subventionerade sysselsättningar

Den sysselsättning som erbjuds deltagare i den tredje fasen inom jobb- och utvecklingsgarantin har inga direkta föregångare inom svensk arbetsmarknadspolitik. Sysselsättningen får inte innehålla ordinarie arbetsuppgifter och därmed konkurrera med reguljära anställningar.¹⁷⁰ Deltagaren får ekonomisk ersättning från Försäkringskassan och arbetsgivaren får ett ekonomiskt bidrag, så kallat anordnarbidrag, från Arbetsförmedlingen.¹⁷¹

Det råder en stor osäkerhet om effekterna av subventionerade sysselsättningar, eftersom antalet svenska utvärderingar inom området är begränsat. Subventionerade anställningar som ligger nära den reguljära arbetsmarknaden har ofta en positiv inverkan på chansen att få ett arbete, men i regel på bekostnad av reguljära anställningar, så kallad undanträngning.¹⁷²

¹⁶⁸ Inläsningseffekter uppstår när övergångar till arbete minskar under programdeltagande pga. minskat jobbsökande.

¹⁶⁹ API hade ingen effekt och ALU hade en negativ effekt på chansen att få ett jobb.

¹⁷⁰ Enligt Arbetsförmedlingens handläggarsupport får anställningen "inte vara konkurrensnedvridande och arbetsuppgifterna ska vara sådana att de inte skulle ha blivit utförda annars av ordinarie personal och kan ses som kvalitetshöjande för deltagaren."

¹⁷¹ Aktivitetsstöd motsvarande 65 procent av arbetslöshetsersättningen. Deltagare som inte har arbetslöshetsersättning sedan tidigare får försörjningsstöd från kommunen. Anordnarbidraget är på 225 kr per dag och per deltagare.

¹⁷² Se t.ex. Forslund m.fl. (2004) och Calmfors (2002), s. 56 f. Ju närmare en reguljär anställning desto större risk för undanträngningseffekter. Dessa eller andra makroekonomiska effekter kommer dock inte att behandlas närmare i detta kapitel.

Sianesi (2002) jämförde de sex största programmen under perioden 1994-1999 och undersökte programmens effekter på sysselsättningen. Endast subventionerade stöd hade en positiv effekt på sysselsättningen på lång sikt.¹⁷³

Riksrevisionen (2006) granskade anställningsstöden¹⁷⁴ och slutsatsen var att stöden hade begränsade nettoeffekter på sysselsättningen, dvs. att få reguljära anställningar uppstod till följd av stöden utan att de samtidigt trängde undan andra reguljära anställningar.

Enligt Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsrapport för 2009 hade subventionerade anställningar i regel störst positiva sysselsättningseffekter efter ett år av deltagande. I rapporten redovisades även resultat över hur många deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som hade fått ett arbete i relation till en referensgrupp av arbetssökande som hade varit arbetslösa i mellan sex och tolv månader. Resultatet för 2008 indikerade att deltagare i garantin i större utsträckning fick ett subventionerat arbete än ett osubventionerat arbete. Inga fler slutsatser drogs i denna jämförelse då Arbetsförmedlingen själva påpekade att deltagargruppen ”i vissa avseenden väsentligt skiljer sig från referensgruppen”.¹⁷⁵

Internationella utvärderingar av praktikinsatser och subventionerade sysselsättningar

Arbetspraktik och subventionerade sysselsättningar inom jobb- och utvecklingsgarantin kan i en internationell jämförelse närmast jämföras med de praktikinsatser och subventionerade sysselsättningar som erbjuds grupper med svag förankring på arbetsmarknaden främst inom offentlig eller ideell sektor, i viss mån även inom privata näringar. Resultat från internationella utvärderingar av praktikinsatser och subventionerade sysselsättningar¹⁷⁶ som riktar sig till långtidsarbetslösa eller andra grupper som står långt från reguljära arbetsmarknaden visar att effekterna är begränsade eller i vissa fall negativa för deltagarnas chans att få ett reguljärt arbete. Subventionerade anställningar inom framför allt privat sektor tyder däremot på positiva resultat för arbetssökande. Stöden leder i regel till ökade sysselsättningschanser och förkortade arbetslöshetstider för deltagaren.¹⁷⁷

¹⁷³ Flertalet mikroekonomiska utvärderingar kommer fram till sambandet att ju närmare program men är den reguljära arbetsmarknaden, desto större är chanserna till sysselsättning för den arbetssökande. Samtidigt har subventionerade stöd också undantränings effekter, se t.ex. Sianesi (2002), s. 37.

¹⁷⁴ RiR-rapport 2006:28.

¹⁷⁵ Arbetsmarknadsrapport 2009:1, s. 41.

¹⁷⁶ OECD använder begreppet ”job creation programmes” och avser sysselsättningar oftast inom offentliga eller ideella sektorn och riktar sig till långtidsarbetslösa personer. I Kluge (2006) finns ett antal utvärderingar beskrivna under samlingsnamnet ”job creation schemes”, däribland Eichler och Lechner (2002) och Caliendo m.fl. (2005). Gerfin och Lechner (2002) använder begreppet ”employment programmes” inom privat resp. offentlig sektor.

¹⁷⁷ T.ex. OECD (2005), s. 183 och Kluge (2006), s. 10. Stödets ev. undantränings effekter har ofta inte tagits med i utvärderingarna, se Martin (1998).

Kluge (2006) redovisade en stor del av de europeiska utvärderingar som har gjorts, däribland några tyska studier.¹⁷⁸ Bergemann m.fl. (2000), Eichner och Lechner (2002), Bergemann (2005) och Caliendo m.fl. (2005) studerade långtidsarbetslösa och andra grupper med svag förankring på den tyska arbetsmarknaden och sannolikheten att få en anställning efter att ha deltagit i subventionerade sysselsättningar. Resultaten var överlag negativa, anställningarna uppvisade inga eller svaga effekter på de arbetssökandes chanser att få ett arbete eller förkortad arbetslöshet. Enligt Caliendo (2005) fanns inlåsningseffekter för samtliga studerade grupper. Vissa grupper hade dock ökade chanser att få ett arbete, t.ex. långtidsarbetslösa kvinnor. Gerfin och Lechner (2002) utvärderade olika programinsatser i Schweiz, däribland subventionerade sysselsättningar inom både privat och offentlig sektor. Effekterna av sådana subventioner innebar minskad chans att få reguljär anställning (inlåsningseffekter).¹⁷⁹

Utvärderingar av aktivitetsgarantin

Jobb- och utvecklingsgarantin har likheter med den tidigare aktivitetsgarantin. Det sistnämnda programmet riktade sig till arbetssökande som varit utan arbete i minst två år med syfte att stärka de arbetssökandes ställning på arbetsmarknaden genom jobsökaraktiviteter och vägledning. Inom aktivitetsgarantin kunde deltagarna även erbjudas samtliga övriga arbetsmarknadspolitiska program. Aktivitetsgarantin hade ingen övre tidsgräns för deltagande.

IFAU (2002) genomförde två enkätundersökningar om aktivitetsgarantin, vilka riktade sig till förmedlare respektive deltagare.¹⁸⁰ Enligt enkäten till förmedlarna som arbetade med garantin var styrningen av programmets praktiska utformning knapphändig och verksamheten utformades därför till stor del på lokal nivå. Förmedlarna var överlag positiva till garantins arbetssätt men informationen om programmet var otydlig. I enkäten till deltagarna var huvudresultaten att kontakterna mellan Arbetsförmedlingen och deltagarna inte var täta och att deltagaren sökte arbete i mindre omfattning vid undersökningstillfället. Det var vanligare att de hade minskat sitt geografiska och yrkesmässiga sökområde sedan deltagande i garantin än att de vidgat det.

¹⁷⁸ Samma utvärderingsmetod har använts, matchat urval eller propensity score matching.

¹⁷⁹ Enligt OECD (2005) sammanfattar resultaten från denna studie flertalet av de mikroekonomiska studier som har gjorts av motsvarande program (Employment Outlook 2005, kapitel 4, s. 183).

¹⁸⁰ Fröberg och Persson (2002) och Fröberg och Lindqvist (2002).

Hägglund (2002) utvärderade aktivitetsgarantin efter det första året.¹⁸¹ En slutsats var att aktivitetsgarantin inte bidrog till att öka deltagarnas chans att få ett osubventionerat arbete. I de fall programmet hade positiva effekter på sysselsättningen berodde det på att deltagare hade fått subventionerade stöd, i detta fall anställningsstöd. Deltagare som fick ett arbete utan stöd efter aktivitetsgarantin återgick i högre utsträckning till arbetslöshet. En ytterligare slutsats var att deltagare som fått arbete utan stöd i mindre utsträckning använde sig av egna sökanaler jämfört med övriga arbetssökande. Enligt ekonomisk sök teori leder utökade förmedlings- och övervakningsinsatser från Arbetsförmedlingens sida i de flesta fall till att den arbetssökande substituerar bort egeninitierat jobbsökande till förmån för jobbsökande genom Arbetsförmedlingens kanaler, vilket kan minska den arbetssökandes möjligheter att få arbete.¹⁸² Sammantaget förväntas dock utökade handledningsinsatser ha positiva nettoeffekter för framför allt grupper av arbetssökande med långa arbetslöshetstider och med få egna kontakter.¹⁸³

Riksrevisionen (2005)¹⁸⁴ har granskat dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin. Rapportens slutsats var att myndighetens uppföljning och utvärdering inte var heltäckande utifrån aktivitetsgarantins syfte, exempelvis om rundgången mellan arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiska program minskade.¹⁸⁵

Delander och Månsson (2005) genomförde en mål- och effektutvärdering fyra år efter det att aktivitetsgarantin infördes.¹⁸⁶ Garantin hade positiva, om än begränsade effekter på sannolikheten att lämna arbetslöshet för en reguljär anställning. Programmet hade även gynnsamma effekter i termer av förkortade arbetslöshetstider för deltagarna i aktivitetsgarantin. De positiva effekterna var något starkare för övergångar

¹⁸¹ Arbetsmarknadsstyrelsen (2002). Aktivitetsgarantin utvärderades som försöksverksamhet. Kontrollgruppen bestod av långtidsinskrivna arbetssökande som inte deltog i programmet. Jämförelsegruppen togs fram genom ett matchat urval.

¹⁸² T.ex. van den Berg och van der Klaauw (2001). Enligt sök teorin kan intensifierade handledningsinsatser öka sökeffektiviteten för sökande inom Arbetsförmedlingens kanaler. Detta leder till att i) den arbetssökande substituerar eget sökande och att ii) reservationslönen, dvs. den lägsta lönen för vilken den arbetssökande kan tänka sig att arbeta, ökar.

¹⁸³ Slutsatsen var att nettoeffekten av de intensifierade handlednings- och övervakningsinsatserna inom Aktivitetsgarantin kunde förväntas bestämmas av graden av handledning i förhållande till graden av övervakning. Ju mer handledning desto gynnsammare effekter (Hägglund (2002), s. 6.

¹⁸⁴ RiR-rapport 2005:17.

¹⁸⁵ AMS gjorde en utvärdering av aktivitetsgarantin efter ett år, se Hägglund (2002).

¹⁸⁶ Som kontrollgrupper användes deltagare som tog del av programmet efter 600 dagar istället för efter 300 dagar, dvs. en ersättningsperiod från arbetslöshetsförsäkringen. En förmedlare kunde tidigare fatta beslut om att förlänga ersättningsperioden med ytterligare 300 dagar. Den möjligheten togs dock bort i samband med regeringens reformerade arbetsmarknadspolitik (prop. 2006/07:89). Tiden för anvisning till programmet varierade mellan förmedlingskontor i olika regioner, vilket utnyttjades i utvärderingen.

till subventionerade anställningar. Kontrollgruppen i studien bestod av arbetssökande som beviljades en ny period med arbetslöshetsersättning i stället för deltagande i aktivitetsgarantin.¹⁸⁷

Studier över erfarenheter av kompletterande aktörer i andra länder

Liknande samarbeten mellan den offentliga Arbetsförmedlingen och externa anordnare eller kompletterande aktörer finns i bl.a. Storbritannien, Holland och Australien. I Storbritannien har kompletterande aktörer funnits i den offentliga förmedlingsverksamheten sedan 2000. De insatser som erbjuds hos kompletterande aktör är bl. a. förmedlingstjänster, jobbsökarutbildningar och kortare yrkesutbildningar, vilka arbetssökande hänvisas till under en period av maximalt 26 veckor. Målgruppen är långtidsarbetslösa med en arbetslöshetstid på minst 18 månader i utvalda regioner, så kallade "Employment Zones", där deltagarna erbjuds insatser av kompletterande aktörer. Sammanlagt 15 "Employment Zones" har valts ut utifrån aktuell arbetsmarknadssituation. Områden som är särskilt utsatta har prioriterats. Hur utsatt ett område är bestäms av andelen långtidsarbetslösa 25 år och äldre. I likhet med jobb- och utvecklingsgarantin är aktiviteterna enligt det brittiska exemplet indelade i tre faser varav den första består av kartläggningsinsatser. I fas två tar den externa anordnaren helt över ansvaret under de 26 veckorna. Om insatser i fas två inte har lett till anställning för deltagaren går denne tillbaka till den offentliga Arbetsförmedlingen och kan först efter ytterligare 18 månader vara aktuell för placering hos en kompletterande aktör.¹⁸⁸ En viktig skillnad länderna emellan är att de ekonomiska incitamenten är starkare för att den brittiska aktören ska erbjuda insatser som leder till sysselsättning för deltagarna jämfört med svenska aktörer (se avsnitt 5.3.1 för en närmare beskrivning av den svenska betalningsmodellen och incitamentsstrukturen för kompletterande aktörer).

Hasluck m.fl. (2003) jämförde arbetsmarknadsutfall i termer av utflöde från arbetslöshet till sysselsättning. Utfallen för deltagare inom "Employment Zones"-programmet jämfördes med övriga långtidsarbetslösa i liknade regioner. Hypotesen var att om ett deltagande i "Employment Zones"-programmet ökar effektiviteten så torde skillnaden i övergången till reguljärt arbete mellan de studerade grupperna minska. I studien

¹⁸⁷ Dessa arbetssökande deltog i aktivitetsgarantin efter 300 dagar. Tidigare fanns stora länsvisa skillnader i anvisningen av deltagare till aktivitetsgarantin. Den enskilde arbetsförmedlaren kunde avgöra om den arbetssökande fick delta i aktivitetsgarantin eller fick en ny förlängd ersättningsperiod på 300 dagar. Idag finns inte den möjligheten när det gäller anvisning till t.ex. jobb- och utvecklingsgarantin.

¹⁸⁸ Se Hasluck m.fl. (2003) för en utförligare beskrivning av "Employment Zones".

användes bland annat en differences-in-differences-ansats. En slutsats var att deltagande i "Employment Zones" gav små men positiva effekter på sysselsättningen.

I en liknande studie av Hales m.fl. (2003) jämfördes effekten av insatser inom "Employment Zones" med ett annat program – "New Deal 25 Plus". I studien användes en matchningsmetod för att kunna identifiera jämförbara individer inom båda programmen och i sin tur besvara frågan vad som skulle ha hänt om deltagarna inom "Employment Zones" hade deltagit i "New Deal 25 Plus"¹⁸⁹ istället. Resultaten visade att chansen att få ett arbete var signifikant större för deltagarna i "Employment Zones" jämfört med deltagarna i "New Deal 25 Plus".

Sammantaget visade ovan redovisade studier att insatser hos kompletterande aktörer hade positiva sysselsättningseffekter för deltagarna.

Metodologiska aspekter

En stor del av den nuvarande såväl svenska som internationella arbetsmarknadspolitiska forskningen kännetecknas av utvärderingar på mikroekonomisk nivå där effekter av förmedlingsinsatser och program mäts utifrån den arbetssökandes chans att förkorta arbetslöshetstiden eller chans att få reguljär sysselsättning. Utvärderingar besvarar ofta frågan om effekten av att få en insats eller delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program vid en viss tidpunkt i stället för en senare insats. Vidare studeras ofta effekten av att delta i ett program jämfört med att delta i något annat, snarare än att delta jämfört med att vara öppet arbetslös.¹⁹⁰ Den svenska arbetsmarknadspolitikens utformning bygger på att alla arbetssökande förr eller senare anvisas ett program eller en insats, vilket leder till problem att hitta relevanta jämförelsegrupper. Detta kan ur utvärderingssynpunkt skapa en rad svårigheter, både när det gäller att genomföra utvärderingar och att tolka deras resultat.¹⁹¹ Ett sätt att förebygga sådana problem är att genomföra utvärderingar genom kontrollerade experiment, dvs. försöksverksamhet där program och insatser fördelas slumpmässigt till arbetssökande. Få empiriska studier inom arbetsmarknadspolitiken baseras emellertid på experiment.¹⁹² Inom den arbetsmarknadspolitiska forskningen är det fortfarande vanligast

¹⁸⁹ "New Deal 25 Plus" riktar sig också till långtidsarbetslösa över 25 år.

¹⁹⁰ Calmfors m.fl. (2002), s. 29. Se även Carling och Larsson (2000).

¹⁹¹ Enligt ekonomisk teori kan beteendet hos icke-deltagande arbetssökande påverkas pga. vetskapen om att de sannolikt kommer att ta del av programmet/insatsen vid ett senare tillfälle. Synliga positiva effekter av programmet/insatsen kan förklaras av att utfallet för icke-deltagare har varit sämre än om insatsen/programmet inte hade funnits (Calmfors m.fl. (2002), s. 29).

¹⁹² Kontrollerade experiment har brister i de fåtaliga arbetsmarknadspolitiska experiment som genomförts i Europa under de senaste åren. Bristerna har visat sig i termer av små urvalsstorlekar och bortfall i försöks- respektive kontrollgrupp.

med effektanalyser med korta utvärderingsperioder, även om flera studier under senare tid har utvärderat insatser med längre tidshorisonter.¹⁹³ Ofta beror valet av korta utvärderingsperioder på att många arbetssökande i jämförelsegruppen så småningom tar del av ett program eller en insats.

De svenska utvärderingar som har gjorts inom den arbetsmarknadspolitiska forskningen av programeffekter visar att stora volymer av förmedlingsinsatser och program under en lågkonjunktur i regel är ineffektiva.¹⁹⁴ Däremot finns få studier som belyser hur programeffekterna varierar under konjunkturer. Det kan antas att effekterna av förmedlingsinsatser och program sannolikt försämras i ett konjunkturellt läge med svag efterfrågan på arbetskraft och få lediga jobb.¹⁹⁵

¹⁹³ Kluve (2006) s. 9. Se även Hägglund (2009). I Riksrevisionens granskning av stöd till start av näringsverksamhet (rapport 2008:24) undersöktes stödets effekter för deltagarnas sysselsättningschanser under fyra år efter deltagande.

¹⁹⁴ T.ex. Calmfors m.fl. (2002), s. 83.

¹⁹⁵ T.ex. Finanspolitiska rådet (2009), s. 184.

Bilaga 3

Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer

Nedan redogörs för Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer ur ett kontraktsteoretiskt perspektiv samt för de utvärderingsmodeller som Arbetsförmedlingen använt sig av vid upphandlingen av kompletterande aktörer. Avsnitten är referat från den forskarstudie av Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer som Riksrevisionen uppdragit åt forskaren Sofia Lundberg¹⁹⁶ att genomföra inom ramen för granskningen.

Arbetsförmedlingens upphandling ur ett kontraktsteoretiskt perspektiv

Grundtanken med att upphandla kompletterande aktörer kan sägas vara att genom konkurrensutsättning via upphandling få en mer kvalitativ tjänst till en lägre, eller i vart fall inte högre kostnad, än vad som annars skulle ha varit fallet. I en upphandlingssituation möter den upphandlande myndigheten tre typer av försvårande omständigheter; ofullständig information om säljarens tjänst, transaktionskostnader samt institutionella begränsningar. Ofullständig information om säljarens tjänst kan båda handla om säljarens produktionskostnader för tjänsten och hur säljaren kommer att utföra tjänsten. Transaktionskostnader uppstår eftersom det är kostsamt att ingå, upprätta och underhålla avtal. De institutionella begränsningarna utgörs av rättsliga bestämmelser.

Den tjänst som Arbetsförmedlingen upphandlar av kompletterande aktör har inslag av ofullständig information både när det gäller kompletterande aktörers kostnader för tjänsten och hur aktören kommer att utföra tjänsten. I enlighet med litteraturen kan tjänsten karaktäriseras som en så kallad erfarenhetstjänst. Med detta menas tjänster där kvaliteten kan observeras och verifieras av köparen först efter att köpet genomförts.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Sofia Lundberg är filosofie doktor i nationalekonomi och verksam vid Umeå universitet.

¹⁹⁷ Motsatsen till erfarenhetstjänst är söktjänster där köparen kan observera kvaliteten innan beslut om köpet tas.

Genom att kvaliteten på den tjänst som Arbetsförmedlingen upphandlar är svår att verifiera annat än i efterhand blir den också svår att kontraktera. Detta eftersom det är svårt att i kontraktet sätta de villkor som gör att säljaren producerar den kvalitet som efterfrågas. När vissa dimensioner av tjänstens kvalitet inte kan kontrakteras kan det bli svårt att fastställa om säljaren levererar den nivå av tjänsten som bestäms i kontraktet. Därmed uppstår en konfliktsituation mellan säljarens incitament att genomföra kvalitetshöjande investeringar och att hålla kostnaderna för tjänsten låga. För att skapa förutsättningar för att den efterfrågade kvaliteten verkligen levereras krävs någon form av incitamentskontrakt.¹⁹⁸ I praktiken är det dock svårt att genomföra incitamentskontrakt i en upphandling. Alternativet är att tillämpa fastpriskontrakt, vilket har gjorts i Arbetsförmedlingens upphandling under 2009.

Arbetsförmedlingens utvärderingsmodeller

Arbetsförmedlingen har använt sig av två modeller i sin utvärdering av anbud. I den ena modellen viktas (poängsätts) både pris och kvalitativa kriterier som sedan värderas i förhållande till varandra. I den andra modellen viktas enbart de kvalitativa kriterierna medan priset bestäms av Arbetsförmedlingen redan i förfrågningsunderlaget. För en sammanfattning av de utvärderingskriterier som Arbetsförmedlingen använt sig av se tabell 1 nedan.

¹⁹⁸ I ett incitamentskontrakt erbjuds säljaren en meny av kontrakt med villkor som ger olika kombinationer av kostnadsreducerande och kvalitetshöjande incitament. Säljaren kommer att välja det kontrakt som är förmånligast för just honom/henne. Sådana incitamentskontrakt är dock svåra att upprätta i praktiken.

Tabell 1. Utvärderingskriterier och deras vikt i utvärderingsmodellerna. Vikt i procent.

Aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin		Aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin med målgrupp utrikes födda		Förstärkt jobbcoachning		Aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin 2009 års upphandling	
Kriterium	Vikt	Kriterium	Vikt	Kriterium	Vikt	Kriterium	Vikt
Innehåll och upplägg samt genomförande	40	Innehåll och upplägg samt genomförande	60	Innehåll och upplägg samt genomförande	50	Innehåll och upplägg samt genomförande	20
Nyskapande	10	Nyskapande	10	Bransch-kunskap	25	Metodik och hur denna bidrar till att deltagaren får en anställning	20
Bransch-kunskap	25	Bransch-kunskap	30	Pris	25	Ett typexempel som visar hur offererad metodik, upplägg och genomförande leder till att deltagaren får arbete eller påbörjar utbildning	5
Pris	25	Pris	0			Hur tjänsten kan utformas och genomföras så att individens förutsättningar och möjligheter tas till vara utifrån arbetsmarknadens behov och efterfrågan	40
						Hur arbetsgivaren planerar att nyttja offererad personal i förhållande till tjänsten och med uppgift om på vilket sätt varje deltagare har tillgång till personalen	15
						Pris	0

Källa: Riksrevisionens forskarstudie av Arbetsförmedlingens upphandling av kompletterande aktörer.

Bilaga 4

Riksrevisionens enkät till handläggare vid Arbetsförmedlingen

Tabell (motsvarar fråga 1-2). Hur många timmar arbetar du med deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin under en normal arbetsvecka? Som andel av total arbetstid (i procent).

Andel timmar (%)	Antal	Andel (%)
1-20	61	10,1
21-40	88	14,6
41-60	88	14,6
61-80	171	28,5
81-100	193	32,1
Totalt	601	100

Tabell 3. Hur många deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin ansvarar du för just nu?

Antalet deltagare	Antal	Andel (%)
1-25	106	17,6
26-50	118	19,6
51-75	152	25,3
76-100	117	19,5
101-	108	18,0
Totalt	601	100

Tabell 4. Tycker du att den skriftliga information som Arbetsförmedlingen centralt utarbetat om jobb- och utvecklingsgarantin är tydlig?

	Antal	Andel (%)
Mycket tydlig	30	5,0
Ganska tydlig	399	66,4
Ganska otydlig	130	21,6
Mycket otydlig	28	4,7
Har ingen uppfattning	14	2,3
Totalt	601	100

Tabell 5. I vilken utsträckning använder du följande alternativ för att få stöd och svar på frågor vid handläggning av aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin? Andel i procent (av 601 respondenter)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
AF Rådgivning	24,5	45,8	23,3	6,3	0,2	100
Skriftligt handläggarsöd i VIS	34,4	44,9	19,5	1,0	0,2	100
Chef	4,7	34,6	44,1	16,0	0,7	100
Kollegor	54,6	34,6	9,2	1,5	0,2	100

Tabell 6. Hur tycker du att följande handläggarsöd fungerar när det gäller det dagliga arbetet med jobb- och utvecklingsgarantin? Andel i procent (av 601 respondenter)

	Fungerar bra	Borde förbättras	Ingen uppfattning	Totalt
AF Rådgivning	65,6	24,6	9,8	100
Skriftligt handläggarsöd i VIS	37,8	56,7	5,5	100
IT-verktyg metodstöd (AIS)	21,1	62,2	16,6	100

Tabell 7. Vilken betydelse har fasindelningen inom jobb- och utvecklingsgarantin när du anvisar deltagare i garantin till olika aktiviteter? Andel i procent (av 601 respondenter)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Jag erbjuder deltagaren aktiviteter från den fas deltagaren befinner sig i	33,1	38,4	21,0	6,8	0,7	100
Jag erbjuder deltagaren aktiviteter oavsett vilken fas deltagaren befinner sig i	37,9	39,3	15,3	6,3	1,2	100

Tabell 8. Har du upplevt någon svårighet att anvisa deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin till arbetspraktik och/eller arbetsträning?

	Antal	Andel (%)
Ja	324	53,9
Nej	264	43,9
Har ingen uppfattning	13	2,2
Totalt	601	100

Tabell 9. Om du har upplevt svårigheter att anvisa deltagare till arbetspraktik och/eller arbetsträning, vad beror svårigheterna på? Andel i procent (av 324 respondenter).

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Svagt intresse från anordnare/arbetsgivare	27,5	49,1	14,5	7,7	1,2	100
Brist på tid för kontakter med anordnare/arbetsgivare	47,5	31,2	15,4	5,6	0,3	100
Fler deltagare än beräknat	42,0	26,9	19,1	10,2	1,9	100
Satsningen på arbetspraktik utanför jobb- och utvecklingsgarantin har trängt undan möjligheten att erbjuda arbetspraktik inom garantin	17,3	33,0	24,7	15,1	9,9	100

Tabell 10. Har du upplevt någon svårighet att anvisa deltagare som blivit aktuella för fas 3 till samhällsnyttig sysselsättning?

	Antal	Andel (%)
Ja	228	37,9
Nej	145	24,1
Fas 3 har ännu inte blivit aktuellt för mina sökande	228	37,9
Totalt	601	100

Tabell 11. Om du upplevt svårigheter att anvisa deltagare i fas 3 till samhällsnyttig sysselsättning, vad beror svårigheterna på? Andel i procent (av 228 respondenter).

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Brist på tid att hitta anordnare av samhällsnyttig sysselsättning	47,8	33,8	10,1	6,1	2,2	100
Arbetsgivare är inte intresserade av att anordna samhällsnyttig sysselsättning	14,0	32,5	31,6	11,0	11,0	100
Fler deltagare än beräknat i fas 3	18,0	24,1	28,5	22,4	7,0	100

Tabell 12. Kan du erbjuda deltagarna i jobb- och utvecklingsgarantin individuellt anpassade insatser?

	Antal	Andel (%)
Ja, i hög grad	88	14,6
Ja, i viss grad	416	69,2
Nej	92	15,3
Vet ej	5	0,8
Totalt	601	100

Tabell 13. Vad är orsaken till att du inte kan erbjuda deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin individuellt anpassade insatser? Andel i procent (av 92 respondenter)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Jag har för många deltagare att hantera	62,0	15,2	17,4	5,4	0,0	100
Jag arbetar även med andra arbetsuppgifter förutom jobb- och utvecklingsgarantin	58,7	19,6	13,0	8,7	0,0	100
Jag har inte tillgång till alla aktiviteter inom jobb- och utvecklingsgarantin	14,1	14,1	25,0	41,3	5,4	100
Aktivitetserna inom jobb- och utvecklingsgarantin är inte tillräckligt flexibla	44,6	21,7	13,0	15,2	5,4	100

Tabell 14. Hur många timmar ägnar du åt enskilda kontakter med deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin under en normal arbetsvecka?

Antal timmar	Antal	Andel (%)
1-5	123	20,5
6-10	162	27,0
11-20	210	34,9
21-30	87	14,5
> 30 timmar	19	3,2
Totalt	601	100

Tabell 15. Anser du att insatserna inom jobb- och utvecklingsgarantin täcker minst 75 procent av deltagarnas arbetsutbud?

	Antal	Andel (%)
Ja, i de flesta fall	125	20,8
Ja, i vissa fall	222	36,9
Nej	235	39,1
Vet ej	19	3,2
Totalt	601	100

Tabell 17. Kontrollerar du att deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin aktivt söker arbete under alla garantins faser?

	Antal	Andel (%)
Alltid	139	23,1
För det mesta	370	61,6
Sällan	86	14,3
Aldrig	6	1,0
Totalt	601	100

Tabell 18. Arbetar du med arbetsgivarkontakter i ditt arbete?

	Antal	Andel (%)
Ja, i hög grad	214	35,6
Ja, i viss grad	364	60,6
Nej, arbetsgivarkontakter ingår inte i mina arbetsuppgifter	13	2,2
Nej, av andra skäl	10	1,7
Totalt	601	100

Tabell 19. Hur många timmar i veckan lägger du ned på arbetsgivarkontakter under en normal arbetsvecka (sammanlagt 578 respondenter med arbetsgivarkontakter)?

	Antal	Andel (%)
1-5	312	54,2
6-10	208	36,0
11-20	53	9,2
21-30	2	0,3
> 30 timmar	2	0,3
Totalt	577	100

Anm: En respondent med arbetsgivarkontakter har uppgett 0 timmar.

Tabell 20. Anser du att den tid du lägger ned på arbetsgivarkontakter är tillräcklig (sammanlagt 578 respondenter med arbetsgivarkontakter)?

	Antal	Andel (%)
Ja, till stor del	35	6,1
Ja, till viss del	127	22,0
Till mindre del	102	17,6
Nej, inte alls	313	54,2
Vet ej	1	0,2
Totalt	578	100

Tabell 21. Om du inte anser att tiden för arbetsgivarkontakter är tillräcklig, vad är orsaken? Andel i procent (av 417 respondenter).

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Arbetsgivarkontakter är inte någon prioriterad arbetsuppgift	4,3	10,8	18,9	63,5	2,4	100
Arbetsgivarkontakter är en prioriterad arbetsuppgift, men mina andra arbetsuppgifter tar ofta för mycket tid	83,2	13,9	1,7	0,7	0,5	100
Mina andra arbetsuppgifter tar rent allmänt för mycket tid	73,4	22,5	2,9	0,2	1,0	100
Oklar policy kring arbetsgivarkontakter och tidsplanering	7,4	13,4	20,4	53,7	5,0	100
Otillräckligt med utbildning/stöd för att fullgöra arbete med arbetsgivarkontakter	2,6	6,2	18,5	70,5	2,2	100

Tabell 22. Om du inte anser att tiden för arbetsgivarkontakter är tillräcklig, hur tycker du att detta påverkar ditt arbete? Andel i procent (av 417 respondenter).

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Det har blivit svårare att matcha ihop arbetslösa och lediga platser	41,2	40,5	11,5	3,6	3,1	100
Det har blivit lättare att matcha ihop arbetslösa och lediga platser	0,5	6,2	16,8	70,7	5,8	100
Möjligheten att matcha ihop arbetslösa och lediga platser har inte förändrats	8,6	18,7	18,2	38,6	15,8	100

Tabell 23. Hur upplever du att arbetet med kontakter med arbetsgivare påverkar ditt arbete med att matcha ihop arbetslösa och lediga platser?

	Antal	Andel (%)
Det underlättar mitt arbete	144	88,9
Det försvårar mitt arbete	3	1,9
Det påverkar inte mitt arbete	15	9,3
Totalt	162	100

Tabell 24. Vilken är anledningen till kontakter med arbetsgivare när det gäller deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin? Andel i procent (av 579 respondenter).

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Informera om jobb- och utvecklingsgarantin	19,2	33,9	33,0	13,6	0,3	100
Identifiera arbetsgivares rekryteringsbehov	45,1	32,8	17,6	4,1	0,3	100
Hitta praktikplatser (arbetspraktik eller arbetsträning)	69,1	27,3	3,5	0,2	0,0	100
Ge förslag på lämpliga deltagare för arbetspraktik/ arbetsträning	51,1	37,0	10,9	0,7	0,3	100

Tabell 25. Jämfört med övrig förmedlingsverksamhet, i vilken omfattning sker arbetsgivarkontakter inom jobb- och utvecklingsgarantin?

	Antal	Andel (%)
I högre omfattning	207	35,8
I samma omfattning	259	44,7
I mindre omfattning	113	19,5
Totalt	579	100

Tabell 26. Hur anser du att deltagarnas ställning på arbetsmarknaden har påverkats efter deltagande i jobb- och utvecklingsgarantin?

	Antal	Andel (%)
Deltagarnas ställning har i hög grad stärkts	33	5,5
Deltagarnas ställning har i viss grad stärkts	347	57,7
Deltagarnas ställning har inte påverkats	162	27,0
Deltagarnas ställning har försvagats	59	9,8
Totalt	601	100

Tabell 27. Om deltagarnas ställning på arbetsmarknaden har stärkts, vad anser du att jobb- och utvecklingsgarantin har gett deltagarna? Andel i procent (av 380 respondenter)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte allt	Vet ej	Totalt
Deltagarnas chanser att få en anställning har ökat	15,3	70,0	12,1	1,3	1,3	100
Deltagarna kan tänka sig söka jobb inom ett större geografiskt område	5,8	41,1	40,0	10,3	2,9	100
Deltagarna kan tänka sig söka jobb inom fler yrken än tidigare	21,3	59,7	17,1	1,8	0,0	100

Tabell 28. Om deltagarnas ställning på arbetsmarknaden inte har påverkats eller har försvagats, vad beror detta på? Andel i procent (av 221 respondenter)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Det rådande konjunkturläget	35,3	43,9	14,9	4,1	1,8	100
Många deltagare har en komplicerad arbetslöshetshistorik	76,9	22,2	0,5	0,5	0,0	100
Insatserna har inte varit tillräckliga för deltagarna	33,9	43,9	18,6	2,3	1,4	100
Insatsernas kvalitet har varit bristfällig	23,1	44,8	21,7	6,3	4,1	100
Deltagarna har inte varit motiverade	26,2	48,4	18,6	6,3	0,5	100

Tabell 29. Anser du att Arbetsförmedlingens centrala styrning/hantering av jobb- och utvecklingsgarantin bidrar till att stärka deltagarnas ställning på arbetsmarknaden?

	Antal	Andel (%)
Ja, deltagarnas ställning har i hög grad stärkts	14	2,3
Ja, deltagarnas ställning har i viss grad stärkts	196	32,6
Nej, deltagarnas ställning har inte påverkats	326	54,2
Nej, deltagarnas ställning har försvagats	65	10,8
Totalt	601	100

Tabell 30. Vad är, enligt din bedömning, orsaken till att Arbetsförmedlingens centrala styrning och hantering av jobb- och utvecklingsgarantin inte stärker deltagarnas ställning på arbetsmarknaden? Andel i procent (av 391 respondenter)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Resurserna för arbetet med JOB är otillräckliga	62,7	26,1	5,9	4,3	1,0	100
Riktlinjerna från AF centralt är otydliga	19,7	38,4	28,4	8,7	4,9	100
Fokus enligt AF centralt är på kontroll snarare än på hur deltagarna kan stärka sin ställning på arbetsmarknaden	45,3	33,2	13,8	3,1	4,6	100

Tabell 31. Samarbetar du med kompletterande aktörer inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin?

	Antal	Andel (%)
Ja	396	65,9
Nej	205	34,1
Totalt	601	100

Tabell 32. För vilka insatser sker samarbete med kompletterande aktörer? Andel i procent (av 396 respondenter)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Kartläggning	13,4	20,7	24,5	39,4	2,0	100
Jobbcoaching	55,1	23,2	9,8	10,6	1,3	100
Förstärkt jobbcoaching	37,6	30,8	14,4	14,9	2,3	100
Arbetspraktik	17,2	25,8	31,1	24,0	2,0	100
Arbetsträning	17,7	19,4	22,2	37,1	3,5	100

Tabell 33. Tar du någon särskild hänsyn till vilka deltagare som får delta hos kompletterande aktör? Andel i procent (av 396 respondenter)

	Antal	Andel (%)
Nej, alla som uppfyller grundvillkoren anvisas	225	56,8
Ja, jag väljer särskilt ut vilka deltagare jag anvisar	160	40,4
Vet ej	11	2,8
Totalt	396	100

Tabell 34. Hur tycker du att arbetet med kompletterande aktörer har fungerat? Andel i procent (av 396 respondenter)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Det har avlastat mitt arbete med jobb- och utvecklingsgarantin	10,6	46,7	27,0	13,9	1,8	100
Det har skapat merarbete i form av ökad handledning	10,1	29,0	35,1	22,2	3,5	100
Det har skapat merarbete i form av ökad administration	60,6	25,8	9,1	2,5	2,0	100

Tabell 35. Gör du någon uppföljning av deltagare när de befinner sig hos kompletterande aktör?

	Antal	Andel (%)
Ja	217	54,8
Nej	179	45,2
Totalt	396	100

Tabell 36. Vilken uppföljning gör du av deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som befinner sig hos kompletterande aktör? Andel i procent (av 217 respondenter)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Jag följer upp om gemensam planering har upprättats mellan deltagaren och den kompletterande aktören	28,1	34,1	21,7	14,7	1,4	100
Jag följer upp vilka aktiviteter deltagaren deltar i	27,6	35,0	23,0	12,9	1,4	100
Jag kontrollerar att aktiviteterna hos den kompletterande aktören täcker minst 75 procent av deltagarens arbetsutbud	19,4	16,6	30,9	30,4	2,8	100
Jag kontrollerar att deltagaren aktivt söker arbete	18,0	29,0	25,8	25,8	1,4	100
Jag följer upp resultatet av de insatser deltagarna fått del av hos den kompletterande aktören	52,5	32,3	9,7	4,6	0,9	100

Tabell 37. Har du tidigare arbetat med aktivitetsgarantin?

	Antal	Andel (%)
Ja	317	52,7
Nej	284	47,3
Totalt	601	100

Tabell 38. Om ja, anser du att jobb- och utvecklingsgarantin skiljer sig från aktivitetsgarantin?

	Antal	Andel (%)
Ja, i hög grad	51	16,1
Ja, i viss grad	187	59,0
Nej	76	24,0
Vet ej	3	0,9
Totalt	317	100

Fyra frågor med frisvar ingick i enkäten men svaren redovisas inte pga. av utrymmesskäl:

- Vilka är de främsta svårigheterna med att upprätthålla aktivitetskravet inom jobb- och utvecklingsgarantin?
- Om du tar särskild hänsyn till vilka deltagare som får delta hos kompletterande aktör, hur väljer du ut deltagare till kompletterande aktör?
- På vilket sätt skiljer sig jobb- och utvecklingsgarantin från aktivitetsgarantin?
- Sammanfattande synpunkter på dina erfarenheter av arbetet med jobb- och utvecklingsgarantin? Har det fungerat bra eller dåligt? Kan något förbättras/ändras?

Bilaga 5

Riksrevisionens enkät till jobbcoacher hos kompletterande aktörer

Tabell (motsvarar fråga 1-2). Hur många timmar arbetar du med deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin under en normal arbetsvecka? Som andel av total arbetstid (i procent).

Andel timmar (%)	Antal	Andel (%)
1-20	2	1,5
21-40	9	6,9
41-60	9	6,9
61-80	27	20,8
81-100	83	63,8
Totalt	130	100

Anm: Ett svar har rensats bort då andelen timmar som respondenten uppgav att han/hon arbetade med deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin uppgick till mer än 200 procent.

Tabell 3. Hur många deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin ansvarar du för just nu?

Antalet deltagare	Antal	Andel (%)
0	5	3,8
1-25	65	49,6
26-50	49	37,4
51-75	11	8,4
76-100	1	0,8
Totalt	131	100

Anm: Notera att 5 respondenter har uppgett att de inte har ansvar för några deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin just nu.

Tabell 4. Vilka typer av insatser erbjuds deltagarna hos dig? Andel i procent (av 131 respondenter)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Kartläggning	74,8	16,0	6,9	2,3	0,0	100
Jobbcoachning	90,8	6,9	0,8	1,5	0,0	100
Förstärkt jobbcoachning	46,6	11,5	6,9	32,8	2,3	100
Arbetspraktik	21,4	35,1	16,8	26,7	0,0	100
Arbetsträning	7,6	8,4	22,9	58,8	2,3	100

Tabell 5. Hur många timmar ägnar du åt enskilda kontakter med deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin under en normal arbetsvecka?

Antalet timmar	Antal	Andel (%)
1-5	20	15,3
6-10	22	16,8
11-20	40	30,5
21-30	34	26,0
> 30 timmar	15	11,5
Totalt	131	100

Tabell 6. Kan du erbjuda deltagarna individuellt anpassade insatser?

	Antal	Andel (%)
Ja, i hög grad	94	71,8
Ja, i viss grad	37	28,2
Nej	0	0,0
Vet ej	0	0,0
Totalt	131	100

Tabell 7. Anser du att insatserna inom jobb- och utvecklingsgarantin täcker minst 75 procent av deltagarnas arbetsutbud?

	Antal	Andel (%)
Ja, i de flesta fall	88	67,2
Ja, i vissa fall	34	26,0
Nej	3	2,3
Vet ej	6	4,6
Totalt	131	100

Tabell 8. Gör du och deltagaren en gemensam planering över vilka insatser hon/han behöver?

	Antal	Andel (%)
Ja, i hög grad	111	84,7
Ja, i viss grad	19	14,5
Nej	0	0,0
Vet ej	1	0,8
Totalt	131	100

Tabell 9. Ställer Arbetsförmedlingen tydliga krav vad gäller dokumentation?

	Antal	Andel (%)
Ja, enligt vårt avtal med Arbetsförmedlingen	63	48,1
Ja, i dialog med Arbetsförmedlingen	55	42,0
Nej	8	6,1
Har ingen uppfattning	5	3,8
Totalt	131	100

Tabell 10. Dokumenterar du vilka insatser som deltagarna tar del av?

	Antal	Andel (%)
Ja, i hög grad	104	79,4
Ja, i viss grad	26	19,8
Nej	1	0,8
Vet ej	0	0,0
Totalt	131	100

Tabell 11. Redovisar du dokumentationen för Arbetsförmedlingen?

	Antal	Andel (%)
Ja, skriftligt enligt Arbetsförmedlingens riktlinjer	105	80,8
Ja, skriftligt enligt eget upplägg	12	9,2
Ja, muntligt	7	5,4
Nej	3	2,3
Vet ej	3	2,3
Totalt	130	100

Tabell 12. Ställer Arbetsförmedlingen tydliga krav vad gäller uppföljning?

	Antal	Andel (%)
Ja, enligt vårt avtal med Arbetsförmedlingen	60	45,8
Ja, i dialog med Arbetsförmedlingen	48	36,6
Nej	14	10,7
Har ingen uppfattning	9	6,9
Totalt	131	100

Tabell 13. Följer du upp resultatet av de insatser som deltagarna tar del av?

	Antal	Andel (%)
Ja, i hög grad	100	76,3
Ja, i viss grad	28	21,4
Nej	2	1,5
Vet ej	1	0,8
Totalt	131	100

Tabell 14. Redovisar du uppföljningen för Arbetsförmedlingen?

	Antal	Andel (%)
Ja, skriftligt enligt Arbetsförmedlingens riktlinjer	85	66,4
Ja, skriftligt enligt eget upplägg	17	13,3
Ja, muntligt	12	9,4
Nej	11	8,6
Vet ej	3	2,3
Totalt	128	100

Tabell 15. Överensstämmer deltagarnas sökandebakgrund med dina förväntningar?

	Antal	Andel (%)
Ja	78	59,5
Nej	40	30,5
Vet ej	13	9,9
Totalt	131	100

Tabell 16. På vilket sätt överensstämmer inte deltagarnas sökandebakgrund med dina förväntningar?

	Antal	Andel (%)
Deltagarnas sökandebakgrund är lättare än förväntat	21	16,0
Deltagarnas sökandebakgrund är svårare än förväntat	110	84,0
Totalt	131	100

Tabell 17. Hur många deltagare har anvisats till dig från Arbetsförmedlingen?

	Antal	Andel (%)
Fler än väntat	14	10,7
Så många som väntat	68	51,9
Färre än väntat	49	37,4
Totalt	131	100

Tabell 18. Om antalet deltagare har varit färre än väntat, hur har det påverkat din verksamhet? Andel i procent (av 49 respondenter)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Personalplaneringen försvåras	55,1	24,5	8,2	8,2	4,1	100
Vissa planerade aktiviteter måste ställas in	16,3	28,6	24,5	30,6	0,0	100
Företagets ekonomi påverkas negativt	63,3	22,4	8,2	0,0	6,1	100

Tabell 19. Om antalet deltagare har varit fler än väntat, hur bedömer du att deltagaryolymen har påverkat insatserna för deltagarna? Andel i procent (av 14 respondenter)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Deltagarna erbjuds färre individuella lösningar	14,3	21,4	21,4	42,9	0,0	100
Kvaliteten i insatserna har försämrats	21,4	21,4	0,0	57,1	0,0	100
För stora deltagargrupper per handläggare	21,4	14,3	28,6	35,7	0,0	100
Mindre tid har ägnats åt arbetsgivarkontakter	35,7	14,3	14,3	28,6	7,1	100

Tabell 20. Hur anser du att deltagarnas ställning på arbetsmarknaden har påverkats efter dina insatser?

	Antal	Andel (%)
Deltagarnas ställning har i hög grad stärkts	64	48,9
Deltagarnas ställning har i viss grad stärkts	66	50,4
Deltagarnas ställning har inte påverkats	1	0,8
Deltagarnas ställning har försvagats	0	0,0
Totalt	131	100

Tabell 21. Om deltagarnas ställning på arbetsmarknaden har stärkts, vad anser du att dina insatser har bidragit med? Andel i procent (av 130 respondenter)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Deltagarnas chanser att få en anställning har ökat	45,4	51,5	1,5	0,0	1,5	100
Deltagarna kan tänka sig söka jobb inom ett större geografiskt område	16,2	59,2	20,0	2,3	2,3	100
Deltagarna kan tänka sig söka jobb inom fler yrken än tidigare	50,0	47,7	2,3	0,0	0,0	100
Deltagarnas motivation att söka jobb har ökat	66,9	33,1	0,0	0,0	0,0	100
Deltagarnas tro på att de kan få ett jobb har ökat	57,7	39,2	2,3	0,0	0,8	100

Tabell 22. Arbetar du med arbetsgivarkontakter i ditt arbete som jobbcoach?

	Antal	Andel (%)
Ja, i hög grad	39	29,8
Ja, i viss grad	72	55,0
Nej, arbetsgivarkontakter ingår inte i mina arbetsuppgifter	19	14,5
Nej, av andra skäl	1	0,8
Totalt	131	100

Tabell 23. Vilken är anledningen till kontakter med arbetsgivare när det gäller deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin? Andel i procent (av 111 respondenter)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Informera om jobb- och utvecklingsgarantin	16,2	18,9	44,1	20,7	0,0	100
Identifiera arbetsgivarens rekryteringsbehov	56,8	28,8	10,8	3,6	0,0	100
Hitta praktikplatser (arbetspraktik eller arbetsträning)	46,8	23,4	17,1	12,6	0,0	100
Ge förslag på lämpliga deltagare för arbetspraktik/ arbetsträning	44,1	23,4	14,4	18,0	0,0	100
Hitta en anställning	61,3	23,4	11,7	3,6	0,0	100

Tabell 24. Hur många timmar i veckan lägger du ned på arbetsgivarkontakter under en normal arbetsvecka? Andel i procent (av 111 respondenter)

Antal timmar	Antal	Andel (%)
1-5	67	60,4
6-10	28	25,2
11-20	14	12,6
21-30	2	1,8
> 30 timmar	0	0,0
Totalt	111	100

Tabell 25. Anser du att den tid du lägger ned på arbetsgivarkontakter är tillräcklig? Andel i procent (av 111 respondenter)

	Antal	Andel (%)
Ja, till stor del	19	17,1
Ja, till viss del	50	45,0
Till mindre del	17	15,3
Nej, inte alls	25	22,5
Vet ej	0	0,0
Totalt	111	100

Tabell 26. Om du inte anser att tiden för arbetsgivarkontakter är tillräcklig, vad är orsaken? Andel i procent (av 42 respondenter).

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Arbetsgivarkontakter är inte någon prioriterad arbetsuppgift	11,9	23,8	14,3	47,6	2,4	100
Mina andra arbetsuppgifter tar för mycket tid	69,0	23,8	7,1	0,0	0,0	100
Oklar policy kring arbetsgivarkontakter och tidsplanering	4,8	16,7	19,0	57,1	2,4	100
Otillräckligt med utbildning/stöd för att fullgöra arbete med arbetsgivarkontakter	0,0	21,4	9,5	69,0	0,0	100

Tabell 27. Om du inte anser att tiden för arbetsgivarkontakter är tillräcklig, hur tycker du att detta påverkar ditt arbete? Andel i procent (av 42 respondenter).

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Möjligheterna att matcha vakanser och arbetslösa försämras	19,0	66,7	7,1	7,1	0,0	100
Möjligheterna att hitta subventionerade anställningar försämras	16,7	64,3	4,8	7,1	7,1	100
Möjligheterna att hitta praktikplatser försämras	16,7	54,8	9,5	11,9	7,1	100

Tabell 28. Under tiden du ansvarar för deltagaren, hur ofta har du kontakt med Arbetsförmedlingen? Andel i procent (av 111 respondenter)

	Antal	Andel (%)
Varje vecka	35	31,5
Några gånger i månaden	39	35,1
En gång i månaden	5	4,5
Vid ett par tillfällen	32	28,8
Endast vid slutrapporteringen	0	0,0
Totalt	111	100

Tabell 29. När du har kontakt med Arbetsförmedlingen, vem har vanligtvis tagit initiativet? Andel i procent (av 111 respondenter)

	Antal	Andel (%)
Jag	76	68,5
Arbetsförmedlingen	0	0,0
Kontakten initieras lika ofta av mig som av Arbetsförmedlingen	33	29,7
Har ingen uppfattning	2	1,8
Totalt	111	100

Tabell 31. Känner du till Arbetsförmedlingens handläggningsrutiner kring jobb- och utvecklingsgarantin när det gäller min roll/mitt ansvarsområde? Andel i procent (av 131 respondenter)

	Antal	Andel (%)
Till stor del	60	45,8
Till viss del	57	43,5
Till mindre del	8	6,1
Inte alls	4	3,1
Vet ej	2	1,5
Totalt	131	100

Tabell 32. Anser du att samarbetet med Arbetsförmedlingen fungerar väl? Andel i procent (av 131 respondenter)

	Antal	Andel (%)
Till stor del	77	58,8
Till viss del	39	29,8
Till mindre del	13	9,9
Inte alls	2	1,5
Vet ej	0	0,0
Totalt	131	100

Tabell 33. Anser du att Arbetsförmedlingens avtal håller en god kvalitet överlag? Andel i procent (av 131 respondenter)

	Antal	Andel (%)
Till stor del	47	35,9
Till viss del	53	40,5
Till mindre del	27	20,6
Inte alls	4	3,1
Totalt	131	100

Tabell 34. Anser du att jobb- och utvecklingsgarantins utformning bidrar till att stärka deltagarnas ställning på arbetsmarknaden? Andel i procent (av 131 respondenter)

	Antal	Andel (%)
Till stor del	53	40,5
Till viss del	60	45,8
Till mindre del	15	11,5
Inte alls	1	0,8
Vet ej	2	1,5
Totalt	131	100

Tabell 35. Anser du att jobb- och utvecklingsgarantin stärker deltagarnas ställning på arbetsmarknaden även i en lågkonjunktur? Andel i procent (av 131 respondenter)

	Antal	Andel (%)
Till stor del	48	36,6
Till viss del	63	48,1
Till mindre del	14	10,7
Inte alls	4	3,1
Vet ej	2	1,5
Totalt	131	100

En fråga med frisvar ingick i enkäten, och redovisas därför inte i denna tabellbilaga:

- Sammanfattande synpunkter på dina erfarenheter av arbetet med jobb- och utvecklingsgarantin? Har det fungerat bra eller dåligt? Kan något förbättras/ändras?

Bilaga 6

Riksrevisionens enkät till ledningsfunktion (verksamhetsansvarig) hos kompletterande aktörer

Tabell 1. Hur många anställda har ditt företag? Ange antal helårsanställda för de arbetsställen där insatser inom jobb- och utvecklingsgarantin erbjuds. (18 respondenter totalt)

Antal anställda	Antal
1-10	8
11-50	4
51-100	3
101-	3
Totalt	18

Tabell 2. Vilket år började ditt företag med förmedlings- och matchningsinsatser? (18 respondenter totalt)

År	Antal
1991-1999	5
2000-2004	4
2005-2006	1
2007-2008	8
Totalt	18

Tabell 3. Hur många deltagare inom jobb- och utvecklingsgarantin har ditt företag för närvarande ansvar för? Ange genomsnittligt antal deltagare som erbjuds insatser inom jobb- och utvecklingsgarantin. (18 respondenter totalt)

Antal deltagare	Antal
-100	5
101-200	6
201-299	4
300-	3
Totalt	18

Tabell 4. Vilka typer av insatser erbjuds deltagarna hos dig? Ange *genomsnittligt antal deltagare som erbjuds insatser inom jobb- och utvecklingsgarantin*. (18 respondenter totalt)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Kartläggning	16	2	0	0	0	18
Jobbcoachning	17	0	0	1	0	18
Förstärkt jobbcoachning	7	2	1	7	1	18
Arbetspraktik	4	10	3	1	0	18
Arbetsträning	4	2	5	7	0	18

Tabell 5. Kan ditt företag erbjuda deltagarna individuellt anpassade insatser (18 respondenter totalt)

	Antal
Ja, i hög grad	17
Ja, i viss grad	1
Nej	0
Vet ej	0
Totalt	18

Tabell 6. Anser du att insatserna inom jobb- och utvecklingsgarantin täcker minst 75% av den arbetssökandes arbetsutbud? (18 respondenter totalt)

	Antal
Ja, i de flesta fall	17
Ja, i vissa fall	1
Nej	0
Vet ej	0
Totalt	18

Tabell 7. Ställer Arbetsförmedlingen tydliga krav vad gäller dokumentation av deltagarnas insatser? (18 respondenter totalt)

	Antal
Ja, enligt vårt avtal med Arbetsförmedlingen	11
Ja, i dialog med Arbetsförmedlingen	7
Nej	0
Har ingen uppfattning	0
Totalt	18

Tabell 8. Ställer Arbetsförmedlingen tydliga krav vad gäller uppföljning av deltagarna? (18 respondenter totalt)

	Antal
Ja, enligt vårt avtal med Arbetsförmedlingen	11
Ja, i dialog med Arbetsförmedlingen	7
Nej	0
Har ingen uppfattning	0
Totalt	18

Tabell 9. Överensstämmer deltagarnas sökandebakgrund med dina förväntningar? (18 respondenter totalt)

	Antal
Ja	11
Nej	6
Vet ej	1
Totalt	18

Tabell 10. Om nej, på vilket sätt överensstämmer inte deltagarnas sökandebakgrund med dina förväntningar? (6 respondenter totalt)

	Antal
Deltagarnas sökandebakgrund är lättare än förväntat	0
Deltagarnas sökandebakgrund är svårare än förväntat	6
Totalt	6

Tabell 11. Hur många deltagare har anvisats till er? (18 respondenter totalt)

	Antal
Fler än väntat	1
Så många som väntat	4
Färre än väntat	13
Totalt	18

Tabell 12. Om antalet deltagare har varit färre än väntat, hur har det påverkat er verksamhet? (13 respondenter totalt).

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Personalplaneringen försvåras	7	6	0	0	0	13
Vissa planerade aktiviteter måste ställas in	2	2	5	4	0	13
Företagets ekonomi påverkas negativt	8	4	0	1	0	13

Tabell 13. Anser du att Arbetsförmedlingens avtal håller en god kvalitet överlag? (18 respondenter totalt)

	Antal
Ja, i hög grad	3
Ja, i viss grad	11
Nej	4
Vet ej	0
Totalt	18

Tabell 14. Hur anser du att deltagarnas ställning på arbetsmarknaden har påverkats efter insatser hos ditt företag? (18 respondenter totalt)

	Antal
Deltagarnas ställning har i hög grad stärkts	15
Deltagarnas ställning har i viss grad stärkts	3
Deltagarnas ställning har inte påverkats	0
Deltagarnas ställning har försvagats	0
Totalt	18

Tabell 15. Om deltagarnas ställning på arbetsmarknaden har stärkts, vad anser du att ditt företag har bidragit med? (18 respondenter totalt)

	Till stor del	Till viss del	Till mindre del	Inte alls	Vet ej	Totalt
Deltagarnas chanser att få en anställning har ökat	14	4	0	0	0	18
Deltagarna kan tänka sig söka jobb inom ett större geografiskt område	4	12	2	0	0	18
Deltagarna kan tänka sig söka jobb inom fler yrken än tidigare	13	5	0	0	0	18
Deltagarnas motivation att söka jobb har ökat	17	1	0	0	0	18
Deltagarnas tro på att de kan få ett jobb har ökat	15	3	0	0	0	18

Tabell 16. Känner du till Arbetsförmedlingens handlägningsrutiner kring jobb- och utvecklingsgarantin när det gäller din roll/ditt ansvarsområde? (18 respondenter totalt)

	Antal
Till stor del	13
Till viss del	4
Till mindre del	1
Inte alls	0
Vet ej	0
Totalt	18

Tabell 17. Anser du att samarbetet med Arbetsförmedlingen fungerar väl? (18 respondenter totalt)

	Antal
Till stor del	11
Till viss del	4
Till mindre del	3
Inte alls	0
Vet ej	0
Totalt	18

Tabell 18. Anser du att jobb- och utvecklingsgarantins utformning bidrar till att stärka deltagarnas ställning på arbetsmarknaden? (18 respondenter totalt)

	Antal
Till stor del	7
Till viss del	9
Till mindre del	1
Inte alls	1
Vet ej	0
Totalt	18

Tabell 19. Anser du att jobb- och utvecklingsgarantins stärker deltagarnas ställning på arbetsmarknaden även i en lågkonjunktur? (18 respondenter totalt)

	Antal
Till stor del	7
Till viss del	9
Till mindre del	1
Inte alls	1
Vet ej	0
Totalt	18

Två frågor med frisvar ingick i enkäten, men redovisas inte i denna tabellbilaga:

- Om Arbetsförmedlingens avtal inte håller en god kvalitet, vilka är bristerna?
- Sammanfattande synpunkter på dina erfarenheter av arbetet med jobb- och utvecklingsgarantin? Har det fungerat bra eller dåligt? Kan något förbättras/ändras?

Bilaga 7

Bortfallsanalys

I tabellerna nedan redovisas svarsfrekvens och bortfall för de tre webbenkätundersökningar som Riksrevisionen har genomfört inom granskningen av jobb- och utvecklingsgarantin. Tre webbenkäter skickades ut den 12 juni med två påminnelser, 30 juni och 10 augusti, innan enkäterna avslutades den 24 augusti.

För enkäten till Arbetsförmedlingen redovisas urval och bortfall på regionnivå medan det för enkäterna till kompletterande aktörer redovisas för respektive anordnare.

Enkät till handläggare vid Arbetsförmedlingen

Urvalsramen var handläggare vid Arbetsförmedlingen som vid urvalsdragningen hade ansvar för minst 10 arbetssökande i jobb- och utvecklingsgarantin, dvs. cirka 1 000 handläggare från sammanlagt 204 förmedlingskontor. I de fall en och samma handläggare hade ansvar för arbetssökande tillhörande olika förmedlingskontor klassades handläggaren till det dominerande kontoret.

Urvalet stratifierades på förmedlingskontor, där en viss neddragning gjordes för stora kontor. Målet var att minst hälften samarbetar med kompletterande aktörer. Urvalet var 878 respondenter. Sammanlagt 601 handläggare besvarade webbenkäten under juni och augusti, vilket gav en svarsfrekvens på 68,5 procent.

Den bortfallsanalys som Riksrevisionen har gjort visar att den vanligaste angivna orsaken till att enkäten inte har besvarats är tidsbrist. Andra orsaker är frånvaro på grund av sjukdom eller ledighet eller att man inte arbetade med jobb- och utvecklingsgarantin.

Tabell 1. Enkät till handläggare hos Arbetsförmedlingen, bortfall och svarsfrekvens

Region	N	n	Svarande	Svarsfrekvens
Öst	282	248	158	63,7
Syd	203	190	141	74,2
Väst	288	254	182	71,7
Nord	241	169	108	63,9
Övriga	20	17	12	70,6
Totalt	1 034	878	601	68,5

Anmärkning: N= rampopulation, n= urval.

Enkät till jobbcoacher hos kompletterande aktör

Urvalet av deltagare i Riksrevisionens enkät till jobbcoacher hos kompletterande aktörer har gjorts av respektive aktör. Riksrevisionen skickade en förfrågan till de kompletterande aktörerna om att få kontaktuppgifter till samtliga jobbcoacher som vid tidpunkten arbetade inom jobb- och utvecklingsgarantin. Ambitionen från Riksrevisionens sida var att göra en totalundersökning. Det framgår dock av tabellen nedan att urvalet har varierat.

I bortfallsanalysen som gjordes var tidsbrist den vanligaste uppgivna orsaken till att enkäten inte hade besvarats. Andra orsaker var att deltagare felaktigt valts ut då de inte jobbar inom jobb- och utvecklingsgarantin.

Arbetsförmedlingen sade upp avtalen med KFG på 11 orter två veckor innan enkäten skickades ut vilket kan ha påverkat deltagandet.

Tabell 2. Enkät till jobbcoacher hos kompletterande aktör, bortfall och svarsfrekvens

Anordnare	N	n	Svarande	Svarsfrekvens
AS 3	16	2	2	100
Academedia Eductus AB	70	8	6	75
Adecco	30	6	5	83,3
Competens i Götaland	8	4	3	75
Folkuniversitetet	75	65	36	55,4
Iris Hadar AB	3	2	2	100
KFG Sverige	75	52	30	57,7
Lernia	CA 50	7	7	100
Liber Hermods	12	4	2	50
Miroi i-larning	15	9	9	100
Network Danderyd Management AB	4	1	1	100
Personalstrategerna	7	2	1	50
Pomona Balance AB	47	17	9	47,4
Sensus studieförbund	14	6	4	66,7
Simba center	7	3	3	100
Studieförbundet	12	7	7	100
Work for you	13	8	4	50
Totalt	458	205	131	63,9

Anmärkning: N= rampopulation, n= urval.

Enkät till personer i ledningsfunktion hos kompletterande aktör

Enkäten gick ut till hela populationen varför urval och rampopulation sammanfaller. Två svar inkom på utskicket som gjordes med anledning av bortfallsanalysen. Båda svarade att de hade deltagit.

Tabell 3. Enkät till personer i ledningsfunktion hos kompletterande aktör, bortfall och svarsfrekvens

Anordnare	N	Svarande	Svarsfrekvens (%)
AS 3	1	0	0
Academedia Eductus AB	4	4	100
Adecco	2	2	100
Competens i Götaland	1	1	100
Folkuniversitetet	5	2	40
Iris Hadar AB	1	0	0
KFG Sverige	2	0	0
Lernia	1	0	0
Liber Hermods	2	1	50
Manpower	1	0	0
Miroi i-larning	1	0	0
Network Danderyd Management	1	1	100
Personalstrategerna	1	1	100
Pomona Balance AB	1	1	100
Sensus studieförbund	1	1	100
Simba center	2	2	100
Studiefremjandet	1	1	100
Work for you	1	1	100
Totalt	29	18	62,1

Anmärkning: N= rampopulation.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts 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 miljarder – en granskning av försvarets materieförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	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 – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	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? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs 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?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi). En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet. Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands. Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatri och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se