

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-09-13

DNR: 31-2014-1469

RIR 2016:21

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

Förberedande och orienterande utbildning

– Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning

Riksrevisionen har granskat Arbetsförmedlingens arbete med insatsen Förberedande och orienterande utbildning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Arbetsförmedlingen.

Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna Johan Vikström och Sara Martinson, IFAU samt seminariedeltagare vid Statskontoret och medarbetare vid Riksrevisionen för synpunkter. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut bilaga 7 och 8 i elektronisk form, vilka framgår av innehållsförteckningen.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Daniela Lundin har varit föredragande. Revisor Peter Eide-Jensen, revisionsdirektör Marie Gartell, revisor Emma Wigren samt enhetschef Katarina Richardsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Daniela Lundin

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet
Arbetsförmedlingen

FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	10
1.1 Motiv för granskning	10
1.2 Syfte och revisionsfrågor	12
1.3 Granskningens utgångspunkter	12
1.4 Avgränsningar	13
1.5 Metod och genomförande	13
1.6 Disposition	14
2 Förberedande och orienterande utbildning	15
2.1 Varierande innehåll och utformning	15
2.2 Kostnaderna har ökat	17
2.3 Utformningen av upphandlingen	17
3 Styrningen av arbetsförmedlarnas anvisningar	20
3.1 Regeringens nuvarande styrning ger utrymme för flexibel användning	20
3.2 Förändringar i styrningen över tid	21
3.3 AF:s styrning ger stort beslutsutrymme till arbetsförmedlarna	22
4 Användningen av Förberedande och orienterande utbildning	29
4.1 Deltagarna tillhör grupper med svag förankring på arbetsmarknaden	30
4.2 Förberedande och orienterande utbildning används mer	32
4.3 Förberedande och orienterande utbildning som en del i en kedja av insatser	36
5 AF:s analys och uppföljning	46
5.1 Analys och uppföljning på central nivå	46
5.2 Analys och uppföljning på lokal nivå	48
5.3 Dokumentation och systemstöd för uppföljning och utvärdering	51
Referenslista	54
Bilaga 1. Tabell om förberedande insatser	57
Bilaga 2. Registeranalys	58
Bilaga 3. Enkät till chefer vid lokala arbetsförmedlingar	72
Bilaga 4. Enkäter till arbetsförmedlare	77
Bilaga 5. Intervjuer vid lokala arbetsförmedlingar	80
Bilaga 6. Skriftliga frågor till marknadsområdena	81

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns två elektroniska bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Dessa kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 7. Sammanställning enkätsvar

Bilaga 8. Tabellbilaga registerdataanalys

Övrigt material

På Riksrevisionens webbplats finns också ytterligare ett digitalt underlag att ladda ned. Detta omfattas inte av den beslutade rapporten. Även detta kan begäras ut från ärendets akt genom Riksrevisionens registratur.

Underlag a. Kompletterande tabellbilaga, registerdataanalys

Sammanfattning och rekommendationer

Förberedande och orienterande utbildning är en del av det arbetsmarknadspolitiska programmet Förberedande insatser. Förberedande insatser ska vara individuellt anpassade och av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär. Målgruppen är arbetssökande som behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, studier eller arbete. Förberedande och orienterande utbildning handlas upp av Arbetsförmedlingen och utförs av externa leverantörer.

Förberedande och orienterande utbildning är den förberedande insats som i absoluta tal ökat mest i omfattning under senare år. En bidragande orsak kan vara att andelen inskrivna vid Arbetsförmedlingen som tillhör grupper som har en svagare ställning på arbetsmarknaden har ökat. Under 2015 deltog knappt 78 000 personer i insatsen och kostnaden uppgick till drygt 1,9 miljarder kronor. Kunskapen om användningen av, och om effekter av Förberedande och orienterande utbildning är begränsad.

Granskningens syfte och genomförande

Syftet med granskningen är att kartlägga och beskriva hur Arbetsförmedlingen använder, styr och följer upp förberedande och orienterande utbildning.

Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

- Vilka styr signaler har arbetsförmedlarna att förhålla sig till vid anvisning till Förberedande och orienterande utbildning?
- Hur används Förberedande och orienterande utbildning och hur har användningen förändrats över tid?
- Hur analyserar och följer Arbetsförmedlingen hur det går för deltagarna i Förberedande och orienterande utbildning?
- Vilka möjligheter ger dokumentation och systemstöd att följa upp och utvärdera Förberedande och orienterande utbildning?

Granskningens resultat bygger huvudsakligen på analys av registerdata, enkäter till arbetsförmedlare och chefer på lokala arbetsförmedlingar, intervjuer med tjänstemän på olika nivåer inom Arbetsförmedlingen samt dokumentstudier.

Granskningens resultat

Förberedande och orienterande utbildning är en heterogen insats

Riksrevisionens kartläggning visar att olika slags förberedande och orienterande utbildningar kan ha mycket olika innehåll och syften. Vissa insatser syftar till att förbereda inför en arbetsmarknadsutbildning, andra är mer av vägledande karaktär.

Även t.ex. *yrkessvenska* och *validering* tillhör de förberedande och orienterande utbildningarna. Det är därför viktigt att vid kartläggning, beskrivning och analys av Förberedande och orienterande utbildning så långt som möjligt skilja mellan olika inriktningar.

Myndighetens styrning ger arbetsförmedlarna utrymme för flexibel användning

Från 2007 och framåt var de övergripande styrsignalerna till Arbetsförmedlingen att arbetssökande som varit inskrivna så lång tid att de kvalificerat sig till Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar skulle prioriteras när det gällde anvisningar till insatser och program. Inriktningen för Arbetsförmedlingens arbete är sedan 2015 att anvisningar ska göras utifrån arbetsförmedlarens bedömning av individens behov och förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig insatsen. Tidigare var det ett mer uttalat syfte att Förberedande och orienterande utbildning skulle förbereda den arbetssökande för Arbetsmarknadsutbildning. I dag uttrycker inte regeringen att något specifikt utfall av Förberedande och orienterande utbildning skulle vara viktigare eller mer önskvärt än andra tänkbara utfall. Eftersom Förberedande och orienterande utbildning och hur insatsen ska användas inte regleras i detalj och det inte heller finns några särskilda återrapporteringskrav är det Arbetsförmedlingen som, enligt Riksrevisionens bedömning, måste utöva intern styrning för att säkerställa att insatsen används på bästa sätt. Därmed ökar också vikten av att arbetsförmedlarna har rätt förutsättningar att göra bedömningar av när och för vem som det är rätt insats.

Arbetsförmedlingens styrsignaler vid anvisning främjar inte hushållning med resurser

Det är arbetsförmedlarna som fattar beslut om vem som ska anvisas till Förberedande och orienterande utbildning. På Arbetsförmedlingens intranät finns material som ska stödja arbetsförmedlarna vid anvisning, både generellt och specifikt för Förberedande och orienterande utbildning. I enkätsvar och intervjuer med arbetsförmedlarna framgår att det finns vissa problem när det gäller informationen om utbildningsutbudet samt återkopplingen från de externa leverantörerna.

Riksrevisionens granskning visar att vissa styrsignaler inte främjar hushållning med resurser när arbetsförmedlare anvisar till Förberedande och orienterande utbildning. Till exempel visar enkäter och intervjuer att det internt sällan finns budgetbegränsningar och att arbetsförmedlarna i liten utsträckning känner till kostnaden för insatsen när de anvisar. I intervjuer har arbetsförmedlarna pekat på att de aktivitetskrav som gäller för nyanlända som omfattas av Arbetsförmedlingens Etableringsuppdrag kan leda till att Förberedande orienterande utbildning används för att säkra aktivitetsnivån. Om aktivering är främsta syftet kan det vara särskilt viktigt att känna till kostnaden för de insatser man väljer mellan och noga väga kostnaden

mot nyttan. Genom att öka medvetenheten om vad insatser kostar ökar förutsättningarna för att arbetsförmedlarna kan göra en sådan avvägning. Det är därför positivt att Arbetsförmedlingen arbetar med att bygga ut informationen om kostnaden för olika slags förberedande och orienterande utbildningar i det systemstöd som arbetsförmedlarna använder.

Analysen vid upphandling kan stärkas ytterligare

Arbetsförmedlingen ansvarar för att upphandla tjänster och utbildningsinsatser där upphandling anses bidra till en effektiv arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Riksrevisionens bedömning är att Arbetsförmedlingen kan stärka analysen som ligger till grund för vilka insatser som upphandlas. Det är därför positivt att det sedan 2016 pågår ett arbete med att ta fram en långsiktig strategi för när myndigheten ska handla upp en insats.

- Riksrevisionen rekommenderar att analysen vid upphandling även innefattar ekonomiska konsekvenser av de val myndigheten gör.

Deltagarna har en svagare ställning på arbetsmarknaden jämfört med andra inskrivna vid Arbetsförmedlingen

Deltagarna i förberedande och orienterande utbildning har i genomsnitt en svagare förankring på arbetsmarknaden än genomsnittet bland de inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Skillnaden har blivit större över tid. Regeringen har sedan 2007 uttryckt att Arbetsförmedlingen vid anvisning till programinsatser, exempelvis Förberedande och orienterande utbildning, ska prioritera arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Förberedande och orienterande utbildning används mer

Förberedande och orienterande utbildning är den förberedande insats som i absoluta tal ökat mest i omfattning under senare år. En bidragande orsak till ökningen kan vara att en allt större andel inskrivna vid Arbetsförmedlingen tillhör grupper som har en svagare ställning på arbetsmarknaden. Fler arbetslösa kan därför förväntas behöva mer omfattande insatser för att rustas för arbetsmarknaden. Förberedande och orienterande utbildning är en vanlig arbetsmarknadspolitisk insats för nyanlända som omfattas av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Antalet asylsökande var historiskt högt under hösten 2015 och en stor andel av de som får uppehållstillstånd beräknas gå in i Etableringsuppdraget i slutet av 2016 och under 2017. Antal deltagare i Förberedande och orienterande utbildning beräknas därmed öka.

Riksrevisionens analyser visar att det har blivit vanligare att en och samma arbetssökande tar del av flera förberedande och orienterande utbildningar samt att insatserna pågår under längre tid. Användningen av Förberedande och orienterande ut-

bildning har samvarierat med regeringens styrsignaler. Exempelvis ökade användningen av insatsen inom Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar i samband med att det ställdes krav på en hög aktivitetsnivå. Den nya inriktningen att anvisningar ska göras utifrån arbetsförmedlarens bedömning av individens behov och förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig insatsen kan komma att påverka hur insatsen används.

Uppföljning och analys kan stärkas

Regeringens och myndighetens egen styrning ger utrymme för flexibel användning av Förberedande och orienterande utbildning. Det ökar vikten av att Arbetsförmedlingen tar reda på och redovisar hur Förberedande och orienterande utbildning används och om insatsen leder till avsedda mål.

Uppföljning kan göras med olika syften på olika nivåer inom organisationen. Riksrevisionens bedömning är att uppföljning och analys på central nivå kan förbättras. Exempelvis skulle uppföljning och analys i högre grad kunna redovisas för olika slags Förberedande och orienterande utbildning. Uppföljningar och analyser för hela insatsen är svåra att tolka och värdera eftersom olika förberedande och orienterande utbildningar har mycket olika syften och innehåll.

Uppföljning av hur det går för deltagarna kan användas för att utveckla verksamheten, vilket är en viktig förutsättning för att säkerställa att Förberedande och orienterande utbildning används på bästa sätt. Riksrevisionen bedömer att uppföljningen skulle kunna bli mer omfattande även på arbetsförmedlings- och sektionsnivå. Ansvar för uppföljning av individer som anvisats till en förberedande och orienterande utbildning ligger på de lokala arbetsförmedlingarna. Det är främst arbetsförmedlare som följer upp hur det går för arbetssökande som de arbetar med och som deltagit i insatsen. Det varierar hur och i vilken utsträckning arbetsförmedlarna följer olika slags resultat. Det kan vara ett tecken på att styrsignaler avseende resultatuppföljningen kan behöva stärkas.

Arbetsförmedlingen centralt har inte satt upp några specifika mål för vad som kan betraktas som ett lyckat utfall av Förberedande och orienterande utbildning. Det är därför positivt att Arbetsförmedlingen 2016 har inlett ett arbete med att utveckla resultatmätt och mätmetoder för insatsen.

- Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att betona vikten av att olika nivåer inom myndigheten systematiskt följer upp och analyserar de förberedande och orienterande utbildningarna. Uppföljning tar resurser i anspråk och nyttan bör vägas mot kostnaden. Riksrevisionen bedömer att denna insats är så omfattande och kostsam att det är rimligt att höja ambitionsnivån. Det utvecklingsarbete som den centrala nivån genomför för att utveckla resultatmätt bör kunna komma till nytta i analyser på olika nivåer. Resultatmätt och uppföljning skulle kunna delas upp och presenteras för olika

slags förberedande och orienterande utbildningar, med fokus på de inriktningar som har många deltagare eller är särskilt kostsamma.

Det finns brister i dokumentation och utvärdering

En grundläggande förutsättning för att statistiskt kunna följa upp och utvärdera en insats är dokumentation som gör det möjligt att studera innehållet i insatsen samt vilka som deltar i den, när och hur länge. Granskningen visar på svårigheter att använda Arbetsförmedlingens statistik för att kategorisera och analysera olika slags förberedande och orienterande utbildning under en längre tidsperiod. Vidare avbryter en stor andel av deltagarna den förberedande och orienterande utbildningen, och avbrotten har ökat över tid. Dokumentationen av varför en arbetssökande avbryter insatsen är dock svår att överblicka vilket gör det svårt att värdera avbrotten. Svårigheten att följa upp insatsen är inte ny och påtalades redan av utredningen om en flexiblere arbetsmarknadsutbildning (SOU 2007:112).

- Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att se över, förbättra och systematisera dokumentationen av Förberedande och orienterande utbildning. Även med syfte att möjliggöra analyser över en längre tidsperiod.

Trots de brister i dokumentationen som finns bedömer Riksrevisionen att det är möjligt att på central nivå följa upp insatsen på ett bättre och mer utförligt sätt än vad som gjorts hittills. Det finns få studier av effekten av Förberedande och orienterande utbildning, och Riksrevisionens bedömning är att insatsens effekter i högre grad skulle kunna utvärderas. Ökad kunskap om insatsens effekter kan bidra till att stödja arbetsförmedlarna i deras bedömning och därmed till att skapa förutsättningar för en effektiv användning.

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att i högre grad kontinuerligt arbeta för att bedöma resultat och utvärdera effekterna av deltagande i Förberedande och orienterande utbildning.

1 Inledning

1.1 Motiv för granskning

Personer med svag förankring på arbetsmarknaden arbetar eller söker i högre utsträckning arbete (dvs. deltar i arbetskraften) än tidigare. De utgör också en allt större del av de inskrivna vid Arbetsförmedlingen (AF). AF har sedan 2008 fått ansvar för att arbeta med grupper av personer som tidigare i första hand stöddes av andra statliga myndigheter och kommunerna (prop. 2015/16:100, Arbetsförmedlingen 2014e).

Arbetslösa som saknar fullföljd gymnasieutbildning, är födda utanför Europa, är äldre, eller har funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har i genomsnitt mindre chanser att hitta ett arbete än t.ex. inrikes födda med fullgjord gymnasieutbildning. Särskilt de utrikes födda som varit en kort tid i landet och invandrat av flyktingskäl har en svårare situation på arbetsmarknaden (prop. 2015/16:100). Jobbchanserna för grupper med svag förankring på arbetsmarknaden har försämrats, särskilt efter finanskrisen 2008 (Arbetsförmedlingen 2015c). AF har också konstaterat att innebörden av vem som kan anses stå långt från arbetsmarknaden – och som därför ska prioriteras av myndigheten – har förskjutits över tid. De som för tio år sedan kunde anses stå långt från arbetsmarknaden skulle numera ligga närmare genomsnittet bland de inskrivna arbetssökande (Arbetsförmedlingen 2014e).

Under hösten 2015 ökade antalet asylsökande till historiskt höga nivåer (prop. 2015/16:100). Det kan även framöver förväntas vara höga nivåer av asylsökande jämfört med tidigare under 2000-talet (Migrationsverket 2016a, 2016b). På något års sikt innebär det en hög inströmning i etableringsuppdraget och därmed till AF.¹ AF har uttalat att arbetsmarknadspolitiken står inför stora utmaningar och att det är en svår uppgift för myndigheten att lyckas medverka till att de arbetslösa med bristande utbildning ska nå en varaktig förankring på arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2013b).

Förberedande och orienterande utbildning (FUB) ingår i det arbetsmarknadspolitiska programmet Förberedande insatser. Förberedande insatser är individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser av vägledande, rehabiliterande eller ori-

¹ Personer mellan 20 och 65 år som har uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande och deras anhöriga samt personer som fyllt 18 men inte 20 år och saknar föräldrar i Sverige omfattas av AF:s etableringsuppdrag (<http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsfor-medlingen/Etablering-av-nyanlanda.html>).

enterande karaktär för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, utbildning eller arbete.² AF handlar upp FUB av externa leverantörer.³

FUB är den av de förberedande insatserna som ökat mest i absoluta tal under senare år, se tabell 1 bilaga 1.⁴ Under 2015 kostade utbildningar som upphandlas av AF drygt 3,7 miljarder kronor, varav FUB stod för drygt 1,9 miljarder kronor.⁵ FUB är en vanlig arbetsmarknadspolitisk insats för nyanlända som omfattas av AF:s etableringsuppdrag (se exempelvis Arbetsförmedlingen 2015b). Av AF:s prognos för framtida utbetalningar år 2016–2020 framgår att kostnaden för ersättning till leverantörer av FUB för arbetssökande som deltar i etableringsuppdraget beräknas fördubblas från en miljard 2015 till två miljarder 2017 (Arbetsförmedlingen 2016a). Kostnaden bedöms öka även för arbetssökande som inte är inom etableringsuppdraget.

Kunskapen om användningen av och om effekter av FUB är begränsad.⁶ I återrapporteringar och analyser särredovisas inte heller uppföljning och analys för olika slags FUB (Arbetsförmedlingen 2008a, 2009, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b, 2011c, 2012a, 2012c, 2012d, 2013a, 2013e, 2013f, 2014b, 2014c, 2014d, 2015a, 2015c, 2015d, 2016b, 2016c). Detta trots att olika FUB kan ha mycket olika innehåll och syfte. Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2016 att den har påbörjat ett arbete med att reformera styrningen och att genomföra förenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket för att ge större utrymme för arbetsförmedlarnas professionella bedömningar. Regeringen lyfter i sammanhanget fram att en förändrad styrning även kräver att processer inom myndigheten anpassas, exempelvis vad avser att säkerställa att kunskap från uppföljning av olika insatsers resultat och effekter tas till vara (prop. 2015/16:1 utgiftsområde 14).

² Förberedande och orienterande utbildningar är en del av det arbetsmarknadspolitiska programmet förberedande insatser och regleras i 30 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Förberedande utbildningar bedrivs förutom inom programmet förberedande insatser, även som aktivitet inom Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar (Arbetsförmedlingen 2015a).

³ Övriga förberedande insatser framgår av tabell 1, bilaga 1.

⁴ Andra vanliga förberedande insatser är arbetslivsinriktad rehabilitering och aktiviteter inom ramen för vägledning och platsförmedling.

⁵ Uppgifter om kostnader för utbildningar från AF:s ekonomiavdelning. I vissa fall kan arbetssökande delta i reguljär utbildning inom ramen för FUB och då har inte AF någon kostnad för köp av utbildningsplats.

⁶ I Arbetsförmedlingen (2008b) undersöks effekter av förberedande insatser inklusive FUB, och man finner inga effekter på arbetsmarknadsutfall. De Luna m.fl. (2008) finner, inom ramen för en utvärdering av arbetsmarknadsutbildning, att FUB har lägre effekter än arbetsmarknadsutbildning. Arbetsförmedlingen (2015e) har utvärderat folkhögskolesatsningen, som är en typ av FUB som infördes år 2010. Resultaten visar att utflödet till arbete är lägre än för jämförelsegruppen, medan inflödet till reguljär utbildning är högre.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att kartlägga och beskriva hur AF styr, använder och följer upp FUB.

Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

- Vilka styrsignaler har arbetsförmedlarna att förhålla sig till vid anvisning till FUB?
- Hur används FUB och hur har användningen förändrats över tid?
- Hur analyserar och följer AF hur det går för deltagarna i FUB?
- Vilka möjligheter ger dokumentation och systemstöd att följa upp och utvärdera FUB?

1.3 Granskningens utgångspunkter

Enligt 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas inom statlig verksamhet. I 1 kap. 3 § myndighetsförordningen (2007:515) slås fast att en myndighets ledning ansvarar inför regeringen bl.a. för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

Riksdagen har beslutat att målet med insatserna inom arbetsmarknadspolitiken är att de ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.⁷ AF ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet.⁸ Myndighetens verksamhet ska anpassas till den enskildes förutsättningar.⁹ Sedan 2015 har inslagen av detaljstyrning av AF minskat. Arbetsmarknadspolitiska program syftar till att stärka den enskildes möjlighet att få eller behålla ett arbete¹⁰ och en anvisning till ett program ska därför vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.¹¹ Flera av de arbetsmarknadspolitiska insatserna kräver att vissa kriterier är uppfyllda för att en anvisning ska kunna göras, t.ex. ställs krav på att en person ska ha varit inskriven som arbetssökande ett visst antal dagar eller ha uppnått en viss ålder.

Riksrevisionen bedömer att för att säkerställa att en insats fungerar väl behöver AF ha specificerat syftet och innehållet i insatsen, känna till dess kostnader, hur den används och med vilket resultat. Sådan kunskap är en förutsättning för att AF ska kunna fatta välgrundade beslut om och hur verksamheten behöver utvecklas.

⁷ Se proposition 2014/15:1, utgiftsområde 14, s. 15.

⁸ 1 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁹ 3 § 5 förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

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

¹¹ 9 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Arbetsförmedlarna är nyckelpersoner när arbetsmarknadspolitiken genomförs eftersom de står i direkt kontakt med de arbetssökande. De ska bedöma individens behov och utifrån detta erbjuda insatser. Arbetsförmedlarna kan därför i stor utsträckning forma besluten (se t.ex. Hertting i Rothstein 2014). Arbetsförmedlaren ska, enligt 6 § i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten under rubriken Individuella handlingsplaner och aktivitetsrapporter, komma överens med den arbetssökande om en individuell plan som bl.a. anger vilka aktiviteter som den arbetssökande ska ta del av. För att fatta bra beslut om vilken insats en individ behöver för att få ett arbete bedömer Riksrevisionen att arbetsförmedlarna bör ha information om vilken insats som fungerar bäst för vilken individ. I detta ligger idealt bl.a. att känna till insatsens innehåll och vilka kunskaper den arbetssökande har med sig från eventuella tidigare insatser. Nyttan av insatsen bör också ställas mot kostnaden.

Både regeringens målstyrning och målet att arbetsförmedlarna ska fatta så välgrundade beslut som möjligt ställer krav på att AF följer upp och utvärderar i vilken grad verksamheten når uppsatta mål. I detta arbete är dokumentationen ett viktigt steg. I takt med att arbetsförmedlarnas utrymme att göra bedömningar blir större ökar också kraven på att arbetsförmedlarna ska ha förutsättningar för att fatta välgrundade beslut.

1.4 Avgränsningar

Skattningar av effekter av FUB ryms inte inom ramen för denna granskning. Följaktligen ställs inte heller effekten av insatsen i relation till insatsens kostnader. Förutsättningarna för att genomföra sådana analyser granskas dock i viss utsträckning.

I granskningen berörs endast översiktligt hur AF tar fram innehållet i de insatser som ges inom ramen för FUB och upphandlingsprocessen. Upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning (AUB) granskades i Riksrevisionens rapport *Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning* (RiR 2015:22). Samma modell används för upphandling av FUB. Den leverantörsuppföljningsmodell som används inom AF berörs men i begränsad utsträckning.

I granskningen har vi riktat frågor och enkäter till lokal, marknadsområdes- och central nivå inom AF. Vi har däremot inte vänt oss särskilt till den regionnivå som AF införde under 2015. Riksrevisionen har inte heller vänt sig direkt till deltagare i FUB.

1.5 Metod och genomförande

För att besvara våra granskningsfrågor har flera olika tillvägagångssätt använts: analys av registerdata, enkäter, intervjuer och dokumentstudier. Registerdata som analyserats kommer från AF:s datalager. Urvalet är personer som varit inskrivna vid AF

någon gång under 2004 till oktober 2015. I data finns bl.a. bakgrundsinformation om individerna såsom ålder, födelseland och utbildningsnivå, samt information om vilka program de deltagit i, när de deltagit, och inriktningen på FUB. Mer information om registerdataanalysen finns i bilaga 2.

Enkäter har skickats till samtliga chefer och sektionschefer vid arbetsförmedlingskontoren och ett urval om 1 500 arbetsförmedlare. Svarsfrekvensen bland arbetsförmedlingschefer var 65 procent, bland sektionscheferna 60 procent och bland arbetsförmedlarna i urvalet 67 procent. Alla respondenter har emellertid inte svarat på alla frågor i enkäten, därför redovisas svarsfrekvensen löpande i tabellsammanställningen. Mer information om urval och bortfall finns i bilagorna 3 och 4. Riksrevisionen har också genomfört 14 intervjuer med sammanlagt 25 personer på fyra lokala arbetsförmedlingar, för mer information se bilaga 5. Enkäterna och intervjuerna ger information om styrning, uppföljning och motiv för anvisning till FUB på lokal nivå. För att få information om styrningen och uppföljningen på marknadsområdesnivå har ett utskick med frågor till ledningen för AF:s tio geografiska marknadsområden gjorts, mer information finns i bilaga 6. Information om styrning och uppföljning har också hämtats i dokument som beskriver AF:s centrala styrning, prioriteringar, och metodstöd, samt genom intervjuer med tjänstemän vid AF:s huvudkontor. Enkäter och intervjuer beskriver i första hand situationen under hösten 2015. Minnesanteckningar från intervjuer har kommunicerats med de intervjuade och de har getts möjlighet lämna synpunkter på dem.

För att ta del av hur regeringen styr AF och på vilket sätt den kan påverka myndighetens arbete med utbildningsinsatser har regleringsbrev och budgetpropositioner analyserats.

1.6 Disposition

I kapitel 2 behandlas FUB:s syfte och utformning, i kapitel 3 styrning av arbetsförmedlarnas anvisningar. Kapitel 4 beskriver hur FUB används medan kapitel 5 fokuserar på hur insatsen följs upp och förutsättningarna för uppföljning och utvärdering.

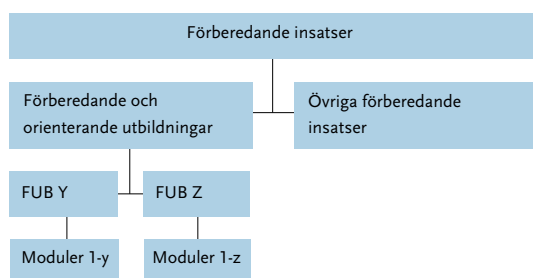
2 Förberedande och orienterande utbildning

I kapitlet beskriver vi översiktligt hur förberedande och orienterande utbildning (FUB) är utformad, vad insatsen kostar samt i korthet processen att upphandla insatsen.

2.1 Varierande innehåll och utformning

FUB kan sägas vara som en verktygslåda där ett antal aktiviteter som syftar till att på olika sätt förbereda personer för utbildning, arbete eller annat program ingår, se tabell 1.¹² Insatsen får pågå högst 6 månader men en person kan ta del av flera FUB efter varandra.¹³ Vissa FUB syftar till att förbereda inför en Arbetsmarknadsutbildning (AUB) och pågår då oftast i ett fåtal veckor. En sådan FUB innehåller moment som syftar till att testa och bedöma en individs lämplighet för det yrke som utbildningen inriktats mot samt till att bedöma individens förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet. Andra FUB kan t.ex. ha syftet att ge grundläggande kunskaper samt vägledning mot arbete eller studier.¹⁴ Dessa utbildningar kan ha innehåll som gränssar till andra tjänster som AF kan erbjuda i egen regi, men den arbetssökande kan erbjudas ett mer omfattande och bredare stöd¹⁵ än vad interna resurser räcker till.¹⁶

Figur 1 Översiktlig bild över konstruktionen av FUB



De FUB som upphandlats efter november 2013 är uppdelade i moduler som kan kombineras med varandra (se figur 1). Syftet med att dela upp FUB i moduler är att uppnå en bättre individanpassning och därmed effektivare insatser. Det ska vara

¹² Intervju med marknadsområdeschef, 2015-11-19.

¹³ Före 2001 var FUB en del av programmet arbetsmarknadsutbildning, men sedan dess är det en del av programmet förberedande insatser (SOU 2007:112, Olli Segendorf 2003).

¹⁴ Uppgifter om utbildningslängden sammanställs och redovisas inte av AF.

¹⁵ Fastän på en grundläggande nivå såsom baskunskaper i kärnämnen.

¹⁶ Intervju med tjänstepersoner vid enheten Externa tjänster, Arbetsförmedlingen, 2015-05-21; intervju 9, 12, 13, 14 & 15, arbetsförmedlingskontor; underlag från enheten Externa tjänster.

möjligt att anvisa enbart till de delar av insatsen som en arbetssökande bedöms behöva.¹⁷ Av upphandlingsunderlag och avtal framgår att det varierar hur detaljerat innehållet i, och genomförandet av, olika FUB beskrivs.¹⁸ AF har tagit fram ett särskilt systemstöd, KA¹⁹ Webbstöd, som används för att kommunicera mellan myndigheten och leverantörerna av utbildningarna (och tjänsterna). En översiktlig beskrivning av vanliga FUB ges i tabell 1.

Tabell 1 Översiktlig beskrivning av vanliga FUB

Utbildning	Innehåll/mål
Förberedande inför specifika arbetsmarknadsutbildningar	Förbereda och/eller nivåbedöma sökande för en specifik arbetsmarknadsutbildning.
Grundläggande moduler	Kunskaper i svenska och det svenska samhället och hur den svenska arbetsmarknaden är uppbyggd och fungerar. Att rusta för att närma sig arbetsmarknaden, som förberedelse för arbete, annat arbetsmarknadspolitiskt program eller reguljär utbildning. ²⁰
Meritportfölj	Den sökande ska få en yrkesinriktning identifierad och verifierad. Ska mynna ut i en s.k. meritportfölj – en strukturerad sammanställning av all arbetslivserfarenhet, utbildning samt övriga meriter. Består av 4 moduler som är personlig inventering, validering av yrkeskunskaper, yrkesbedömning och studie- och yrkesvägledning. ²¹
Allmänförberedande utbildning (under upphandling)	Ge deltagaren en klar inriktning på yrke, tänkt studieinriktning eller annat samt ge nya eller kompletterande kunskaper och erfarenheter. ²²
Korta vägen	Utländska akademiker ska snabbt kunna arbeta inom sitt yrkesområde.
Folkhögskolesatsningen (Studiemotiverande folkhögskolekurs och etableringskurs på folkhögskola)	Motivera sökande till att studera eller ta del av etableringskurs på folkhögskola.
FUB inom rehab	Insatser för personer med funktionshinder, t.ex. döva, synsvaga, och för utredning av arbetsförmåga. ²³

Källa: Se fotnot 16–18, i övrigt www.arbetsformedlingen.se

¹⁷ Intervju med tjänstepersoner vid enheten Externa tjänster, Arbetsförmedlingen, 2016-04-28.

¹⁸ AF-2012/284329, 2013-04-29, AF-2011/166634, AF-2014/211820.

¹⁹ KA står för kompletterande aktörer.

²⁰ Arbetsförmedlingens upphandling, AF-2012/284329, 2013-04-29.

²¹ Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag AF-2014/211820.

²² Arbetsförmedlingens upphandling, AF-2011/166634.

²³ E-post från Arbetsförmedlingen, 2016-05-10.

2.2 Kostnaderna har ökat

FUB medför kostnader i form av aktivitetsstöd²⁴ eller etableringsersättning till deltagare och i form av köp av utbildning. I vissa fall kan arbetssökande delta i reguljär utbildning inom ramen för FUB och då belastas AF:s anslag enbart med det aktivitetsstöd/den etableringsersättning som betalas ut till deltagarna (Arbetsförmedlingen 2015a). Kostnaden för köp av FUB var totalt drygt 1,9 miljarder kronor under 2015. Kostnaderna för insatserna har ökat över tid; 2008 var kostnaden knappt 570 miljoner kronor. Som framgår av tabell 2 har totalkostnaden för köp av utbildning stigit sedan 2012. Antalet deltagare har inte ökat i samma utsträckning, och sedan 2013 har antalet deltagare minskat.

Tabell 2 Kostnader och unika deltagare FUB

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kostnad, mnkr	568	642	1 166	731	780	1 274	1 500	1 926
Deltagare	*	23 125	41 820	49 136	64 391	86 791	79 143	76 773

Källa: Underlag för kostnader (exklusive moms) från AF:s ekonomiavdelning, antalet deltagare är hämtade från AF:s årliga återrapportering om arbetsmarknadspolitiska program. Deltagare är totalt antal unika deltagare under ett år.

*Uppgift saknas.

Deltagande i FUB finansieras med fyra anslag under två utgiftsområden. De som omfattas av Etableringsuppdraget får sin försörjning från anslag 1:3 (Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare) under utgiftsområde 13 *Integration och jämställdhet* medan själva insatsen finansieras genom anslag 1:4 (Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare) under nämnda utgiftsområde. Övriga deltagare finansieras av två anslag under utgiftsområde 14 *Arbetsmarknad och arbetsliv*. Deltagarnas försörjning finansieras från anslag 1:2 (Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd) medan FUB i sig finansieras från anslag 1:3 (Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser). Anslagen har inte använts fullt ut under de senare åren (Arbetsförmedlingen 2012d, 2013f, 2014d, 2015d, 2016c).

2.3 Utformningen av upphandlingen

I budgetpropositionen för 2016 skriver regeringen att AF har ansvar för att upphandla tjänster och utbildningsinsatser där det anses bidra till en effektiv verksamhet (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 14, s. 19). Riksrevisionen granskade i rapporten *Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?* (RiR 2015:22) bl.a. upphandling av AUB. När FUB ska upphandlas

²⁴ 16–24-åringar som inte kvalificerat sig till a-kasseersättning får utvecklingsersättning när de deltar i jobbgarantin för ungdomar.

samarbetar AF:s upphandlingsavdelning och enheten Externa tjänster. Externa tjänsters uppgift är att precisera innehållet i FUB; upphandlingsavdelningen har huvudansvaret för de formella momenten. FUB upphandlas enligt samma process som AUB.²⁵ Hur behoven inventeras skiljer sig dock i viss mån åt mellan FUB och AUB.

När myndigheten ska upphandla FUB utgår man bl.a. från en analys av målgruppen. De delar av myndigheten som arbetar med särskilda målgrupper (t.ex. funktionsnedsatta eller nyanlända) kommer med beställningar baserade på behov som de ser. Men AF:s marknadsområden ger också underlag om kärnverksamhetens lokala och regionala behov.²⁶ AF beskriver att det är mer komplext att fånga behoven och ta fram förfrågningsunderlag för FUB än för AUB, eftersom det är svårare att beskriva och konkretisera kraven på de övergripande kompetenser som insatsen ska ge de sökande. AF har under 2016 börjat implementera en ny fördjupad behovs- och beställningsprocess för FUB och AUB.²⁷ Intentionen är att regioners och marknadsområdets inflytande över vilka insatser som behövs ska öka.²⁸

AF upphandlar breda FUB där delar med olika innehåll (moduler) kan väljas till dem som deltar i insatsen. Breda upphandlingar innebär att antalet upphandlingar, som är resurskrävande att genomföra, blir färre. Det innebär också färre FUB för arbetsförmedlarna att ta ställning till. Breda upphandlingar innebär dock att det inte räcker att följa upp FUB i sig utan det krävs också tillgång till information om vilka delar av den som en arbetssökande tagit del av. AF har under 2016 påbörjat ett arbete som syftar till att utveckla relevanta resultatmått och mätmetoder för bl.a. utbildningar.²⁹

2.3.1 Avvägning mellan att upphandla eller att ge insatsen i egen regi

En del av det som ingår i FUB är sådant som även skulle kunna erbjudas i AF:s egen regi, inom ramen för förberedande insatser (underlag från enheten Externa tjänster). Exempel är moment som innehåller vägledning, kartläggning, inslag av praktik och jobbsökarförberedande insatser. AF menar att arbetsförmedlarna bedömer att de sökande behöver dessa insatser men inte har tid att genomföra dem själva, se även *avsnitt 4.3.2*.³⁰ Myndigheten har inte gjort någon systematisk analys av om det skulle vara ekonomiskt mer fördelaktigt att i stället erbjuda delar av det som ingår i

²⁵ Intervju med tjänstepersoner vid Förmedlingsavdelningen, 2016-02-29.

²⁶ Intervju vid AF, 2016-04-28.

²⁷ Beslut av Arbetsförmedlingen 2016-05-09. Behovet av en reviderad process identifierades redan 2013 och arbetet med att ta fram en revideras process för behov- och beställning påbörjades 2013/2014. Planen för införande arbetades fram under 2015.

²⁸ Intervju med tjänstepersoner vid Förmedlingsavdelningen, 2016-02-29, telefonintervju med chefen vid Enheten externa tjänster, 2016-05-11.

²⁹ Aktivitetsbeskrivning beslutad av Arbetsförmedlingen 2016-04-08.

³⁰ Intervju med Externa tjänster, 2016-04-28.

FUB i egen regi på sikt. AF har dock våren 2016 börjat arbeta med en långsiktig strategi för bl.a. upphandlade utbildningar. Strategin ska ge myndigheten förutsättningar att utifrån kunskapsunderlag ta ställning till principiella riktlinjer för varför, angående vad och hur myndigheten avser att samverka med andra aktörer genom upphandling.³¹ Statskontoret bedömer inom ramen för sin nyligen gjorda översyn av AF:s förnyelsearbete att myndigheten behöver analysera balansen mellan att köpa insatser av leverantörer och att bedriva dem i egen regi ur ett kostnadsperspektiv (Statskontoret 2016).

³¹ Telefonintervju med chef vid Enheten externa tjänster, 2016-05-11; Aktivitetsplan beslutad av Arbetsförmedlingen 2016-03-17.

3 Styrningen av arbetsförmedlarnas anvisningar

I kapitlet behandlas revisionsfrågan vilka styrsignaler som riktas till arbetsförmedlarna när de ska anvisa till FUB. När det gäller AF:s interna styrning ger vi en bild av den aktuella styrningen.³² Regeringens styrning beskrivs även bakåt i tiden vilket gör att den kan kopplas till de analyser av FUB över tid som vi gör med hjälp av registerdata i kapitel 4.

3.1 Regeringens nuvarande styrning ger utrymme för flexibel användning

Inriktningen för AF:s arbete är sedan 2015 att anvisningar ska göras utifrån arbetsförmedlarens bedömning av individens behov och förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig insatsen (prop. 2014/15:1 utgiftsområde 14, s. 35). I de intervjuer som Riksrevisionen gjort på lokala arbetsförmedlingar framgår att de intervjuade upplever att styrningen blivit flexiblare på senare år och ger arbetsförmedlarna större möjlighet till individuella bedömningar.³³ Hur regeringen uttrycker syftet med FUB har successivt förändrats över tid. År 2005 uttryckte regeringen tydligt att det främsta syftet med deltagande i FUB är att insatsen ska leda vidare till Arbetsmarknadsutbildning (AUB). Idag uttrycker inte regeringen att något specifikt utfall av FUB skulle vara viktigare eller mer önskvärt än andra tänkbara utfall. I budgetpropositionen för 2016 skriver regeringen att resultaten för vissa av AF:s insatser, exempelvis FUB, ska tolkas mot bakgrund av att de ofta är individuellt anpassade och av förberedande karaktär och att arbetssökande efter avslutat program går vidare till andra insatser. Regeringen uttrycker i budgetpropositionen för 2016 att det kan vara svårt att mäta resultaten av insatserna och att de normalt har en lägre övergång till arbete (än vissa andra insatser), men syftar till att deltagarna successivt ska öka sina möjligheter att få ett arbete eller påbörja en utbildning (prop. 2015/16:1 utgiftsområde 14).³⁴ Denna förändrade inriktning kommer även till uttryck i regeringens beslut om att förberedande insatser, fr.o.m. februari 2016, också ska förbereda för utbildning (30 § förordningen om arbetsmarknadspolitiska program). Denna ändring

³² Med undantag för att vi tittat på AF:s styrkort från 2010 och framåt. Att ge en mer historisk bild skulle bland annat ha krävt att vi riktat enkätfrågor och även intervjuat vid flera tidpunkter.

³³ Intervju 3, 5, 14, 15 vid lokal arbetsförmedling.

³⁴ Intervju med tjänstepersoner vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2015-09-11.

är en följd av att behoven av FUB förändrats i och med införandet av Etableringsuppdraget.³⁵

3.1.1 Styrningen av AF följer generellt mönster och lägger mer ansvar på myndigheten att följa upp sin verksamhet

Statskontoret (2013) konstaterar att myndigheternas instruktioner och regleringsbrev generellt sett har blivit mer renodlade. Instruktionerna har genomgående blivit något mer omfattande medan myndigheternas regleringsbrev har blivit kortare och mindre detaljerade. I budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) skriver regeringen att detaljstyrningen ska minska och ge utrymme för en strategisk styrning där professionernas verksamhetsnära kunskap tas till vara.

Regeringens styrning av AF ligger således i linje med det generella mönstret för myndighetsstyrning.

3.2 Förändringar i styrningen över tid

Från 2007 var regeringens styrsignaler till AF att alltmer prioritera programinsatser till arbetssökande som varit inskrivna så lång tid att de deltar i ett garantiprogram³⁶ (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 13, s. 75–76; Arbetsförmedlingen 2014e). Under 2012–2014 ställde regeringen krav på viss aktivitetsnivå för arbetssökande som deltog i garantiprogrammen, krav som AF förde vidare i sin interna styrning (Arbetsförmedlingen 2012b, 2013c, 2014a, regleringsbrev avseende AF, 2012, 2013, 2014). Några av dem som Riksrevisionen intervjuat på arbetsförmedlingskontoren är kritiska till de krav på att en viss andel deltagare skulle ha en s.k. arbetsplatsförlagd aktivitet som då fanns i AF:s styrkort. De upplevde att det sätt som kraven följdes upp på inte alltid bidrog till ett fokus på individens behov. De menar att viljan att visa goda resultat med avseende på aktivitetsnivå kunde leda till sämre övervägda beslut.³⁷ År 2012 infördes ett bedömningsstöd som skulle hjälpa arbetsförmedlarna att rikta insatser innan garantiprogrammen till personer som riskerade långtidsarbetslöshet i syfte att förhindra den. Samtidigt fanns under 2012–2013 en volymbegränsning och utgiftsram för användningen av FUB som begränsade användningen innan garantiprogrammen (regleringsbrev avseende AF, 2012, 2013, 2014).³⁸

I tabell 3 presenteras några större reformer som berör AF:s verksamhet under perioden 2006–2016 och som potentiellt kan ha påverkat hur arbetsmarknadspolitiska resurser har använts.

³⁵ E-post från Arbetsmarknadsdepartementet, 2016-04-25.

³⁶ Jobb- och utvecklingsgarantin för dem över 25 år och Jobbgarantin för ungdomar för dem mellan 16 och 24 år.

³⁷ Intervju 1, 3, 14, 15 vid lokal arbetsförmedling.

³⁸ Intervju med tjänstepersoner vid Arbetsmarknadsdepartementet, 2015-09-11.

Tabell 3 Inriktning för AF:s arbete som kan påverka användandet av FUB 2006–2016

	Tidsperiod
Prioritering av aktiva insatser till dem som varit utan arbete länge.	2007–2014
Rehabiliteringskedjan för sjukskrivna införs.	1 juli 2008
För att mildra verkningarna av den finansiella krisen satsades 2009 särskilda medel på coachningsinsatser och praktik till personer som nyligen blivit arbetslösa.	2009–2011
AF får ansvar för att samordna etableringsinsatser enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.	December 2010
AF fick i uppdrag att förhindra långtidsarbetslöshet. En volymbegränsning och utgiftsram för användandet av arbetsmarknadspolitiska program (inklusive FUB) fanns för individer som ännu inte kvalificerat sig till Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar.	2012–2013
Regeringen angav att deltagarna i Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar i högre utsträckning skulle ha en hög aktivitetsnivå inom ramen för programmen.	2012–2014
Tidiga insatser till arbetssökande som riskerar långvarig arbetslöshet utifrån arbetsförmedlarens bedömning med hjälp av bl.a. ett centralt utformat bedömningsstöd.	2012–2014
Större betoning på att aktiva insatser ska ges utifrån individuella bedömningar oberoende av inskrivningstid vid AF.	2015–

Källa: Proposition 2005/06:1 utgiftsområde 14; proposition 2006/07:1 utgiftsområde 13; proposition 2007/08:136, betänkande 2007/08:SfU12, riksdagsskrivelse 2007/08:125; proposition 2009/10:60, betänkande 2009/10:AU7, riksdagsskrivelse 2009/10:208; proposition 2009/10:1 utgiftsområde 14; proposition 2010/11:1 utgiftsområde 14; regleringsbrev avseende Arbetsförmedlingen 2012, 2013, 2014; proposition 2015/16:1 utgiftsområde 14; regleringsbrev avseende Arbetsförmedlingen 2016.

3.3 AF:s styrning ger stort beslutsutrymme till arbetsförmedlarna

För att AF:s arbete ska vara rättssäkert, enhetligt över landet och bedrivas effektivt krävs att central nivå inom myndigheten styr lokal nivåns arbete och arbetsförmedlares beslut. Till exempel kan det ske genom att kräva avstämningar med en chef innan arbetsförmedlaren anvisar till en insats eller genom att på central nivå utforma

handläggarestöd, riktlinjer och policyer som ska stödja och styra arbetsförmedlarnas avvägningar. Riktlinjer och policyer³⁹ kan också vara lokala.

De skriftliga frågor som Riksrevisionen ställde till marknadsområdena visar på att vad som upphandlats och avtalen med leverantörerna bestämmer vilka utbildningsinsatser som kan sättas in.⁴⁰

3.3.1 Arbetsförmedlarna beslutar – övergripande styrning finns på intranätet

Riktlinjer och stödmaterial finns för anvisningar generellt sett

Förordningen beskriver övergripande målgruppen för FUB: arbetssökande som behöver förbereda sig inför deltagande i ett annat program, utbildning eller arbete. Utöver dessa ramar finns handläggarestöd och interna riktlinjer. På AF:s intranät finns riktlinjer och stödmaterial som gäller generellt för en arbetsförmedlars arbete. I dokumenten står det att den arbetsmarknadspolitiska bedömning som förmedlaren gör utgör grunden för vilka aktiviteter som ska genomföras, av myndighet och arbetssökande, för att individen ska få ett arbete.⁴¹ Bedömningen ska beskriva den arbetssökandes möjligheter på arbetsmarknaden genom att tydliggöra och motivera vilka tjänster som myndigheten ska erbjuda den arbetssökande. Bedömningen ska göras utifrån:

- den arbetssökandes förutsättningar (meriter, kompetens, önskemål m.m.)
- arbetsmarknadens krav (arbetsmarknadsläget, förutsättningar inom aktuella yrken, resultatet från arbetsförmedlarens matchning mot lediga jobb m.m.)
- det arbetsmarknadspolitiska uppdraget (regelverk, tjänster, resurser m.m.).

AF:s bedömningsstöd ska användas när en arbetssökande skriver in sig vid myndigheten för att stödja arbetsförmedlaren i bedömningen av vilka arbetssökande som riskerar långtidsarbetslöshet. Svaret från bedömningsstödet ska beaktas men är inte styrande; arbetsförmedlaren gör den samlade bedömningen.⁴²

Riktlinjer och stödmaterial finns också för program och enskilda insatser

Det finns också handläggarestöd för enskilda insatser. Det finns ett gemensamt handläggarestöd för AUB, FUB och Förberedande insatser. Av handläggarestödet

³⁹ AF har vid faktagranskning påpekat att en policy inom AF formellt sett är ett internt styrande dokument som beslutas av generaldirektören. I enkäten frågade Riksrevisionen om man på den lokala arbetsförmedlingen utarbetat någon policy, dokument eller annan uttalad inriktning.

⁴⁰ En sammanställning av svaren finns i projektaken.

⁴¹ Arbetsförmedlingens intranät, Arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning och förberedande insatser – arbetssätt och rutiner, 2016-03-10, utskrivet 2016-04-11; Arbetsförmedlingens intranät, Tema 7 – Arbetsmarknadspolitisk bedömning, fastställa tjänst, upprätta handlingsplan – lokal introduktion för arbetsförmedlare, 2015-11-27, utskrivet 2016-04-11.

⁴² Arbetsförmedlingens intranät, Tema 8: Insatser och program – lokal introduktion för arbetsförmedlare, 2015-07-10, utskrivet 2016-04-11.

framgår att målet med en FUB är att förbereda deltagaren för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller arbete. Vidare framgår att utbildningen ska anpassas efter individens behov så att målet med utbildningen nås.⁴³ När det gäller FUB ger handlägggarstödet i stor utsträckning information om regelverket, hur man anvisar i AF:s system och liknande information.⁴⁴ Det ger inte, enligt Riksrevisionens bedömning, någon omfattande vägledning om för vilka arbetssökande som en FUB är lämplig, när i inskrivningsperioden eller vilka olika FUB som kan vara passande att använda. Stödet är alltså inte inriktat på att stödja val mellan olika slags FUB eller liknande överväganden. Kopplat till handlägggarstödet för AUB och Förberedande insatser finns en checklista som beskriver stegen före och efter en anvisning till utbildning eller insats.⁴⁵ Checklistan är generellt hållen och alla steg förefaller inte i praktiken vara aktuella för alla insatser. Exempelvis står det i checklistan att handläggaren ska informera den arbetssökande om AF:s kostnad för kursen.⁴⁶ Checklistan behandlar inte heller vilka arbetssökande som kan vara aktuella för vilka insatser. På intranätet finns utöver handlägggarstöd och checklista en sida som allmänt beskriver förberedande utbildning och insatser. Vad gäller vem som ska anvisas anges, utöver de generella reglerna för arbetsmarknadspolitiska program (insatsen ska syfta till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete, och en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig för både den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv) att FUB ska erbjudas arbetssökande med störst behov. Det är i praktiken långtidsarbetslösa och de som riskerar långtidsarbetslöshet.⁴⁷ Under våren 2016 har dock AF byggt ut informationen på intranätet om bl.a. enskilda FUB; de nya dokumenten ger ett utförligare stöd när arbetsförmedlare ska avgöra vilken FUB som är lämplig för en enskild arbetssökande.⁴⁸

Arbetsförmedlarnas användning av stöddokument vid anvisning

Det är i regel arbetsförmedlarna som på egen hand avgör vem som ska ta del av en FUB. En majoritet, 63 procent av arbetsförmedlarna, konsulterade inte någon annan i samband med att de anvisade till en FUB. De flesta som faktiskt gjorde det (drygt 20 procent av förmedlarna) vände sig till kollegor. Chefen på kontoret eller

⁴³ Arbetsförmedlingens handlägggarstöd, AFHS 6/2014.

⁴⁴ Arbetsförmedlingens handlägggarstöd, AFHS 6/2014.

⁴⁵ Arbetsförmedlingens intranät, Arbetsförmedlingens handlägggarstöd: Arbetsutbildning, förberedande utbildning och insatser – checklista för handläggaren, 2015-03-09, utskrivet 2016-04-06.

⁴⁶ Denna uppgift har dock inte framgått av KA webbstöd när det gäller FUB men ska komma att framgå när systemet uppdateras.

⁴⁷ AF:s intranät, Förberedande utbildning och insatser, 2014-02-13, utskrivet 2016-04-11. Dokumentet är upplagt på intranätet tidigt 2014 vilket rimligen innebär att instruktionen utgår från de prioriteringar som då gällde generellt för AF:s arbete, se avsnitt 4.1.

⁴⁸ Se t.ex. Arbetsförmedlingens intranät, Grundläggande moduler, 2016-03-09; Arbetsförmedlingens intranät, Meritportfölj, 2016-03-09.

sektionen konsulterades sällan, se tabell 16 i bilaga 7. Intervjuer och enkätsvar från sektionschefer och arbetsförmedlingschefer visar på samma resultat.

Riksrevisionen frågade arbetsförmedlare vad de använde sig av när de senast använde till en FUB. Tre av fyra arbetsförmedlare som svarat på enkäten uppger att de använde sig av någon policy, dokument eller annan form av uttalad inriktning. En dryg fjärdedel av arbetsförmedlarna svarar att de stödde sig på policyer eller dokument från regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet. Det vanligaste var emellertid att förmedlarna stödde sig på sådant som var utarbetat på kontoret eller sektionen (se tabell 14, bilaga 7). Det finns regionala skillnader i användningen. I två av AF:s marknadsområden, Norra Norrland och Nordvästra Götaland, använde arbetsförmedlarna sig i högre grad av lokala policyer än vad de i Stockholm gjorde. I vilken grad de riktlinjer man använde fungerade som ett stöd varierar mellan arbetsförmedlarna, men med en positiv tonvikt. De flesta uppgav att de gav ett *ganska stort stöd*. En knapp fjärdedel upplevde att det stöd de fick i sin bedömning var *ganska litet*. Se tabell 15 i bilaga 7.

I intervjuerna har några arbetsförmedlare tagit upp att vilka FUB som kan vara lämpliga diskuteras i arbetslag eller att man bland arbetsförmedlare som arbetar med samma målgrupp tar fram gemensamma prioriteringar.⁴⁹ Det förekommer att man har metodmöten eller diskuterar på arbetsplatsträffar och kontorsmöten.⁵⁰ På 60 procent av kontoren och 50 procent av sektionerna uppskattar cheferna att sådana diskussioner förekommer åtminstone en gång i kvartalet eller oftare än så, se tabell 5, bilaga 7.

3.3.2 KA webbstöd påverkar vilken information arbetsförmedlarna får

KA webbstöd fungerar på flera sätt styrande på arbetsförmedlarnas arbete. KA webbstöd är det huvudsakliga sättet för AF centralt att informera arbetsförmedlarna om utbildningsutbudet.⁵¹ Krav på de arbetssökandes förkunskaper beskrivs i den mån sådana finns. Dessutom beskrivs vilka moduler som kan avropas, vilka utbildningstillfällen som finns tillgängliga, en lista över utbildningsleverantörerna samt intern information. Den interna informationen kan innehålla ett klargörande av arbetsförmedlarens respektive leverantörens ansvar, eller särskilda riktlinjer inför att en avtalsperiod är på väg att avslutas. En övergripande målsättning med en FUB kan anges under den inledande beskrivningen, men målsättning kan också saknas på övergripande nivå och i stället endast anges för de enskilda modulerna (underlag från enheten Externa tjänster). Kostnaden för insatserna anges inte i webbstödet.⁵²

⁴⁹ Intervju 2, 3, 4, 7 vid lokal arbetsförmedling.

⁵⁰ Intervju 9, 14 vid lokal arbetsförmedling.

⁵¹ Intervju vid Arbetsförmedlingen, enheten Externa tjänster, 2016-02-29.

⁵² Intervju med tjänstepersoner vid enheten Externa tjänster, 2016-02-29.

När en arbetssökande har anvisats till en FUB ska den externa leverantören, via KA webbstöd, skicka en individuell utbildningsplan som anordnaren kommit överens med den arbetssökande om. Denna plan är en specifikation av vad den externa leverantören ska erbjuda och ska godkännas av den ansvariga arbetsförmedlaren. Under tiden som den arbetssökande deltar i utbildningen får arbetsförmedlaren också standardiserade rapporter om närvaro och om det sker några avvikelser från den planering som gjorts upp. Innan maj 2016 fanns det däremot inget standardiserat sätt för de externa leverantörerna att slutrapportera via KA webbstöd. Slutrapporteringen har därför kunnat komma till arbetsförmedlaren t.ex. via e-post eller via den arbetssökande.⁵³

KA webbstöd viktigaste informationskanalen men viss kritik mot informationen

KA webbstöd är den informationskälla som de flesta arbetsförmedlare (41 procent) använder sig av när de anvisar insatser. En knapp tredjedel använder sig av handläggarstödet och en femtedel av information på AF:s intranät Vis, se tabell 17, bilaga 7. Skillnader finns mellan hur arbetsförmedlare i olika marknadsområden svarat. Arbetsförmedlare i Norra Mälardalen använder sig i lägre utsträckning av informationen i KA webbstöd än förmedlare i Stockholm, Västra Svealand och Skåne. Arbetsförmedlare i Stockholm och i Södra Mälardalen Östergötland använder informationen i handläggarstödet i högre grad än de i Västra Svealand. Knappt en tredjedel av arbetsförmedlarna använder inte någon av dessa källor vid anvisningen. Det är ovanligare att inte använda någon källa alls bland arbetsförmedlare i Stockholm jämfört med bland förmedlare i Småland Blekinge och Norra Mälardalen. Arbetsförmedlarna hade möjlighet att i enkäten ange hur tydlig informationen i olika informationskällorna är, bl.a. KA webbstöd. De flesta arbetsförmedlarna anger att informationen är *ganska tydlig*, men nästan hälften säger *ganska eller mycket otydlig*. Svaren ger alltså inte någon entydig bild. En knapp majoritet av de arbetsförmedlare som svarat på enkäten bedömer att det är *ganska lätt* att veta vilka FUB som finns tillgängliga medan en dryg fjärdedel, 28 procent, uppger att det är *ganska svårt* (se tabell 30, bilaga 7).

I intervjuer har arbetsförmedlare och chefer på lokal nivå beskrivit att det kan vara svårt att veta vilka utbildningar som finns tillgängliga att anvisa arbetssökande till.⁵⁴ Att arbeta med systemet tar mycket tid för arbetsförmedlarna.⁵⁵ På flera kontor har man konstaterat att en konsekvens blir att arbetsförmedlare inte utnyttjar vissa tillgängliga utbildningar eftersom de haft dålig kännedom om vilka som är tillgängliga.⁵⁶ Det har även framkommit vid intervjuer på huvudkontoret att det är svårt att

⁵³ Telefonintervju med tjänsteperson vid enheten Externa tjänster, 2015-12-11.

⁵⁴ Intervju 1, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15 vid lokal arbetsförmedling.

⁵⁵ Intervju 6, 13, 15 vid lokal arbetsförmedling.

⁵⁶ Intervju 1, 3, 8, 9 vid lokal arbetsförmedling.

via KA webbstöd få en överblick för den som inte är insatt.⁵⁷ En risk som beskrivs är att när förmedlarna inte vet vad som finns tillgängligt blir utrymmet för egna önskemål från den arbetssökande, på bekostnad av arbetsförmedlarens bedömning, för stort. Det kan betyda att fel person anvisas till fel insats eller att en person inte anvisas trots att lämplig insats finns.⁵⁸

Tjänstemän på AF:s huvudkontor tar upp att skillnaden mellan olika insatser som AF erbjuder kan behöva bli tydligare, liksom hur arbetsförmedlarna på bästa sätt kan kombinera dem med varandra. Det finns ett metodstöd, men de bedömer att arbetsförmedlarna skulle dra nytta av enklare information; arbetsförmedlarna saknar tid att läsa och använda de stöd som finns. På central nivå har man funnit att informationen om utbildningar brister och har därför gjort det tekniskt möjligt att beskriva utbildningarna mer utförligt och anställt en kommunikatör för att utveckla informationen.⁵⁹

3.3.3 Svaga drivkrafter för att avstå från att anvisa

Enkäter och intervjuer visar att det sällan finns begränsningar i budget för att anvisa till FUB. Den stora majoriteten, 87,5 procent, av arbetsförmedlarna uppgav att det inte fanns någon budgetbegränsning gällande den FUB som de senast anvisade till (se tabell 22, bilaga 7). Enligt 60 procent av cheferna på arbetsförmedlingskontoren finns möjlighet att erbjuda alla med behov av en FUB en plats, se tabell 6, bilaga 7.

Intressant är också i vilken utsträckning som kostnaden för FUB var känd för arbetsförmedlaren när anvisningen gjordes. Enkäten till arbetsförmedlare visar vidare att en majoritet (65 procent) i ganska eller mycket liten utsträckning kände till kostnaden för den aktuella FUB:en när de anvisade, se tabell 21, bilaga 7. Det vanligaste svarsalternativet bland de svarande arbetsförmedlarna (37,5 procent) är att de i *mycket liten utsträckning eller inte alls* kände till vad kostnaden skulle komma att bli när de anvisade. Det är något vanligare att de som anvisat till en allmänförberedande utbildning eller grundläggande moduler uppger att de i *mycket liten utsträckning eller inte alls* kände till vad insatsen skulle komma att kosta när de anvisade. Av intervju med AF framgår att kostnaden på sikt ska framgå vid anvisning.⁶⁰

3.3.4 Aktivitetskrav uppmuntrar till anvisningar

Ett flertal av de intervjuade arbetsförmedlarna arbetade med Etableringsuppdraget.⁶¹ Arbetsförmedlare som Riksrevisionen intervjuat pekar på att det krav som

⁵⁷ Intervju med tjänsteperson på regional nivå av enheten Externa tjänster, 2015-12-10.

⁵⁸ Intervju 6 vid lokal arbetsförmedling.

⁵⁹ Intervju med tjänstepersoner vid Förmedlingsavdelningen, 2016-02-29.

⁶⁰ Intervju med tjänstepersoner vid Förmedlingsavdelningen, 2016-02-29.

⁶¹ I bilaga 4 beskrivs urvalet av lokala arbetsförmedlingar.

ställs på att deltagarna i Etableringsuppdraget ska delta i aktiviteter på heltid påverkar arbetsförmedlarnas användning av FUB.⁶² Det kan leda till att arbetsförmedlare behöver använda FUB för att säkra aktivitetsnivån.⁶³ Till exempel kan det ske i väntan på att den sökande ska börja SFI, trots att den aktuella FUB:en kan bedömas vara på för låg nivå.⁶⁴ Men vissa förmedlare lyfter fram att det samtidigt är viktigt att den aktivitet som ges är motiverad utifrån individens behov.⁶⁵

Enligt förordningen om Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar ska deltagare i de programmen ha aktivitet motsvarande heltid. Att detta påverkar användningen av FUB har inte kommit upp i de fall arbetsförmedlare som arbetar med dessa program intervjuats.⁶⁶ Däremot har arbetsförmedlare pekat på att de krav som tidigare ställdes på att en viss andel garantideltagare skulle delta i en s.k. arbetsplatsförlagd aktivitet kunde påverka i vilken utsträckning de använde FUB.⁶⁷

⁶² Intervju 2, 4, 5, 6, 8 vid lokal arbetsförmedling.

⁶³ Intervju 4, 5, 6, 8 vid lokal arbetsförmedling.

⁶⁴ Intervju 4 vid lokal arbetsförmedling.

⁶⁵ Intervju 2 vid lokal arbetsförmedling.

⁶⁶ Intervju 3, 15 vid lokal arbetsförmedling.

⁶⁷ Intervju 1, 3, 14, 15 vid lokal arbetsförmedling.

4 Användningen av Förberedande och orienterande utbildning

I avsnittet beskrivs vilka som deltar i FUB, i vilken utsträckning som FUB har använts, och hur FUB har kombinerats med andra insatser som AF kan erbjuda.⁶⁸ Resultaten baseras huvudsakligen på analyser av registerdata. Personer som skrev in sig vid AF under 2004–2013 studeras och vi följer vilka insatser personerna tar del av inom inskrivningsperioden i upp till två år.⁶⁹ Det betyder att FUB-beslut tagna t.o.m. 2015 ingår för de personer som skrevs in 2013, givet att individerna fortsätter vara inskrivna t.o.m. 2015. För en närmare beskrivning av tillvägagångssättet se bilaga 2.

Resultaten som redovisas är för samtliga som skrivit in sig vid AF. För perioden 2011–2013 undersöks resultatet för dem som skrivit in sig i Etableringsuppdraget. Deltagarna i Etableringsuppdraget utgör en ny målgrupp för AF, och för att öka jämförbarheten över tid särredovisas resultaten för denna grupp. Det vill säga, inflödet i Etableringsuppdraget är inte inkluderat i redovisningen av resultaten för samtliga som skrivit in sig vid AF. Vid sidan av att studera inflödet till AF, undersöker vi också inflödet i Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar. Anledningen är att styrningen av hur insatser används varit nära relaterad till deltagande i garantiprogrammen. Garantiprogrammen infördes under 2007, och personer som påbörjade programmen under perioden 2008–2013 studeras.

Resultaten redovisas genomgående för FUB på aggregerad nivå, resultaten har tagits fram för olika inriktningar men redovisas endast i vissa fall uppdelade på inriktningar (se tabell 4 för en beskrivning av olika inriktningar av FUB).⁷⁰

⁶⁸ Samtliga insatser som AF kan ge studeras inte utan de som man på ett tillförlitligt sätt kan studera i registerdata, dvs. insatser som tilldelats en sökandekategori. Se bilaga 2.

⁶⁹ Inskrivningsperioder följs i upp till två år. De insatser som en person tar del av efter två års inskrivning ingår alltså inte i undersökningen. Omkring 90 procent av de som skrivs in avslutar dock sin inskrivningsperiod inom två år.

⁷⁰ Vi har använt s.k. X-koder för att identifiera inriktningen på olika FUB. Det finns dock brister i denna dokumentation och resultaten ska därmed tolkas med viss försiktighet. Se bilaga 2 för en mer utförlig beskrivning. De övergripande inriktningar av FUB som analyseras ska inte blandas ihop med de enskilda FUB som beskrivs avsnitt 2. Inriktningarna kan ibland innehålla en FUB och ibland kan de innehålla ett flertal olika FUB.

Tabell 4 Olika inriktningar för FUB

Inriktning	Beskrivning
Allmänteori (inkl. ECDL)	Utbildning i grundläggande teoretiska ämnen samt grundläggande datautbildningar, t.ex. Grundläggande modul.
Yrkesorientering	Informering och orientering utbildning inför yrkesval, arbetsmarknadsutbildning eller reguljära studier samt nivåtester, t.ex. Allmänförberedande utbildning.
Yrkessvenska	Svenskundervisning för utrikes födda samt kompletterande högskoleinsatser för utrikesfödda akademiker.
Starta eget	Utbildning i start och drift av företag. Genomgång av affärsidé, affärsplan, marknadsföring, marknadsundersökning, momsredovisning, affärsplan m.m.
Motivationshöjande	Studiemotiverande insatser på folkhögskola samt stödinsatser vid funktionsnedsättning. Syftet är att öka motivation inför yrkesval, studier och arbete.
Nivåtest	Information om samt test och bedömning av lämplighet för en specifik yrkesutbildning.
Kunskapsvalidering ⁷¹	Kartläggning och kompetensbedömning av tidigare utbildningar och arbetslivserfarenhet, t.ex. Meritportfölj.

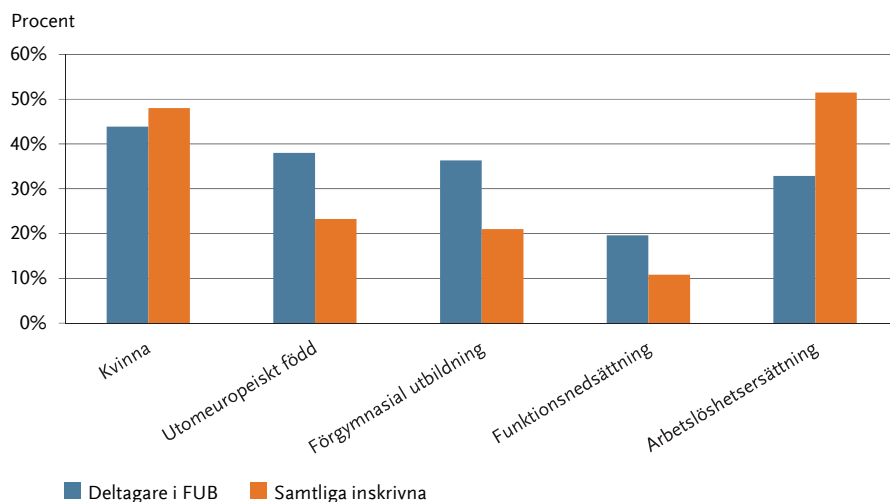
Not: Det fanns tidigare två ytterligare kategorier: SFI och icke-identifierbart yrke, se bilaga 2.

4.1 Deltagarna tillhör grupper med svag förankring på arbetsmarknaden

Deltagarna i FUB tillhör grupper av arbetssökande som i genomsnitt har en svagare ställning på arbetsmarknaden jämfört med genomsnittet av de inskrivna vid AF. I figur 2 jämförs de som skrevs in i FUB 2013 med samtliga som skrevs in vid AF 2013, se även tabell 1-2, bilaga 8. Det är vanligare att de som deltar i FUB är uto-meuropeiskt födda, har högst en förgymnasial utbildning, eller har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. En lägre andel än genomsnittet har arbetslöshetsersättning vilket kan bekräfta bilden av att de har lägre arbetsmarknadsanknytning.⁷² Samma övergripande mönster gäller för deltagarna i garantiprogrammen och i Etableringsuppdraget, se tabell 3-8, bilaga 8.

⁷¹ AF använder vanligtvis begreppet "validerande insatser" för tre insatser: upphandlad branschvalidering, meritportfölj och även yrkeskompetensbedömning som ingår i programmet arbetspraktik (se t.ex. Arbetsförmedlingen 2014f). Validering är ett eget program inom AF sedan 2016-02-01 (Arbetsförmedlingen 2016b).

⁷² Det innebär alltså att FUB-deltagarna i lägre grad arbetat i tillräcklig utsträckning för att kvalificera sig till arbetslöshetsersättning eller så har deras dagar med ersättning tagit slut.

Figur 2 Deltagarsammansättning för individer som skrevs in i FUB 2013 och samtilga individer om skrevs in vid AF 2013

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager. Not: Hela inflödet till AF (exklusive Etableringsuppdraget).

Det är också påtagligt att deltagarsammansättningen har förändrats över åren, bl.a. har allt fler en relativt svag ställning på arbetsmarknaden (figur 3 samt tabell 1 i bilaga 8). Utvecklingen kan ses mot bakgrund av att regeringens styrning alltmer förskjutits mot att AF ska prioritera arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden, se avsnitt 3.1. Andelen utomeuropeiskt födda och andelen med högst en förgymnasial utbildning har ökat med över 10 procentenheter, och andelen som har ersättning från a-kassan är omkring tre gånger så låg 2013 jämfört med 2004.⁷³ Andelen med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga har varierat.⁷⁴ Skillnaden mellan FUB-deltagarna och övriga inskrivna vid AF har ökat under perioden, se tabell 1-2 bilaga 8.⁷⁵ Även bland samtliga inskrivna har andelen individer med en svag förankring på arbetsmarknaden ökat, dock inte i samma utsträck-

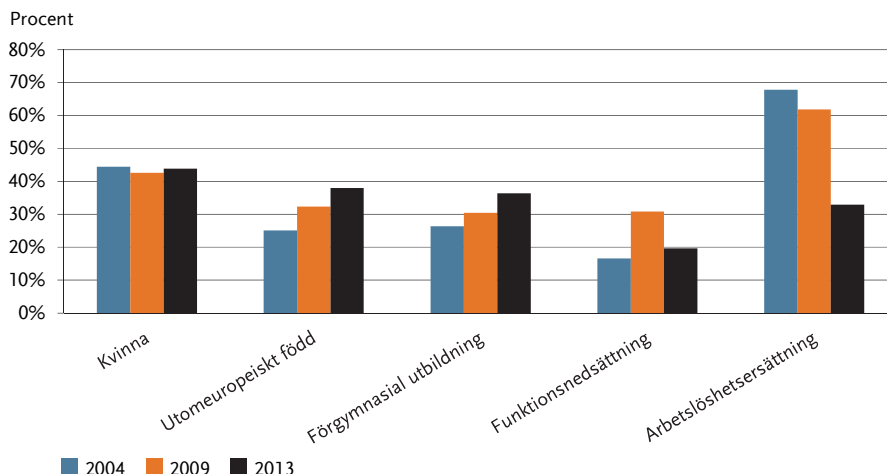
⁷³ År 2007 togs avdragsrätten för fackavgiften bort och samtidigt höjdes egenavgiften för a-kassorna (arbetslöshetsavgift). I samband med detta minskade anslutningen till arbetslöshetsförsäkringen kraftigt och därmed möjligheten att få arbetslöshetsersättning vid arbetslöshet.

⁷⁴ Andelen funktionsnedsatta varierar på grund av att tidpunkten för när i inskrivningsperioden individerna tagit del av FUB har varierat, se avsnitt 4.2.3. Det tar tid innan arbetssökande klassificeras som funktionsnedsatta (se t.ex. prop. 2012/13:100), och därför kommer andelen av de arbetssökande som har en registrerad funktionsnedsättning öka med inskrivningstiden.

⁷⁵ Bilden stämmer väl överens med den som beskrivs i SOU 2007:112, där deltagarna beskrivs som en heterogen grupp men som ofta har gemensamt att de har sämre förutsättningar än flertalet andra inskrivna på AF.

ning som för deltagarna i FUB. Detta kan ses mot bakgrund av att arbetskraftsdeltagandet bland utsatta grupper har ökat, bl.a. till följd av reformerna inom sjukförsäkringen och Etableringsreformen.

Figur 3 Deltagarsammansättning för individer som tar del av FUB. Hela inflödet till AF (exklusive Etableringsuppdraget)



Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager.

Deltagarsammansättningen skiljer sig åt mellan olika FUB.⁷⁶ Exempelvis dominerar *nivåtest* av män, medan *yrkessvenska* domineras av kvinnor. Deltagare i *starta eget* har i vissa hänseenden en starkare ställning på arbetsmarknaden: denna FUB har lägst andel deltagare födda utanför Europa och lägst andel med högst en förgymnasial utbildning. *Allmän teori* och *motivationshöjande* insatser används mer för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

4.2 Förberedande och orienterande utbildning används mer

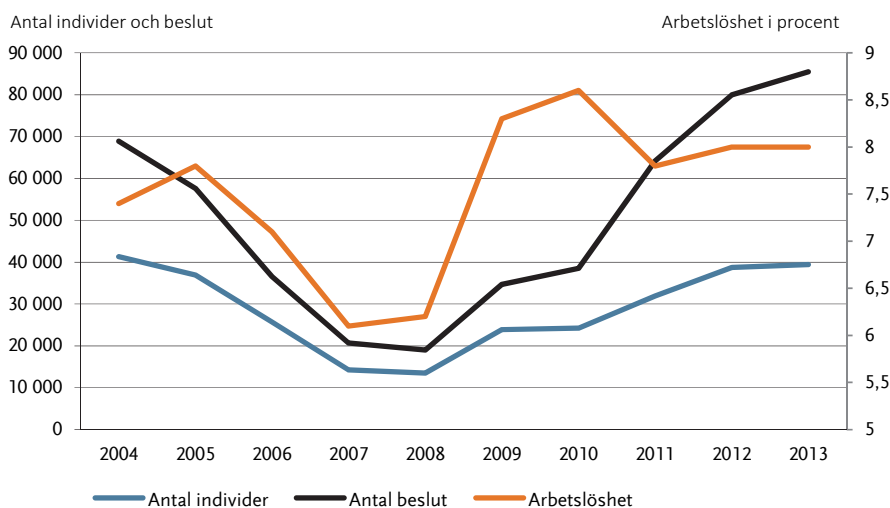
I det här avsnittet undersöker vi användningen av FUB genom att studera hur många beslut om deltagande i FUB som finns i AF:s register och vilka FUB med olika inriktningar som besluten gäller. Vi undersöker också hur många personer som omfattas av besluten och om det finns en samvariation mellan regeringens styrning och användningen av FUB.

⁷⁶ Se underlag a, tabell 39-44.

4.2.1 Den ökade användningen drivs av Etableringsuppdraget

I figur 4 ser vi att antalet individer (blå) som deltagit i FUB har varierat kraftigt. Antalet deltagare samvarierar också med konjunkturläget (orange). Antalet beslut (svart) har under senare år ökat mer än antalet deltagare, vilket innebär att en individ i genomsnitt deltar i fler FUB.⁷⁷ Inom Etableringsuppdraget är det särskilt vanligt att individer deltar i FUB flera gånger under en inskrivningsperiod; för drygt 80 procent av dem som deltar i FUB har mer än ett beslut om FUB fattats och för omkring 50 procent har mer än tre beslut fattats, se tabell 12, bilaga 8. De individer som tar del av flera FUB inom samma inskrivningsperiod tillhör i högre utsträckning, jämfört med genomsnittet av FUB-deltagarna, grupper med en svag förankring på arbetsmarknaden. En högre andel är utomeuropeiskt födda, har högst gymnasial utbildning och saknar utbetalning från arbetslöshetsförsäkringen.⁷⁸

Figur 4 Antal individer och beslut (vänster axel), samt arbetslöshet (höger axel)



Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager. Not: Antal beslut för inskrivningsperioder som påbörjas respektive år, inklusive Etableringsuppdraget.

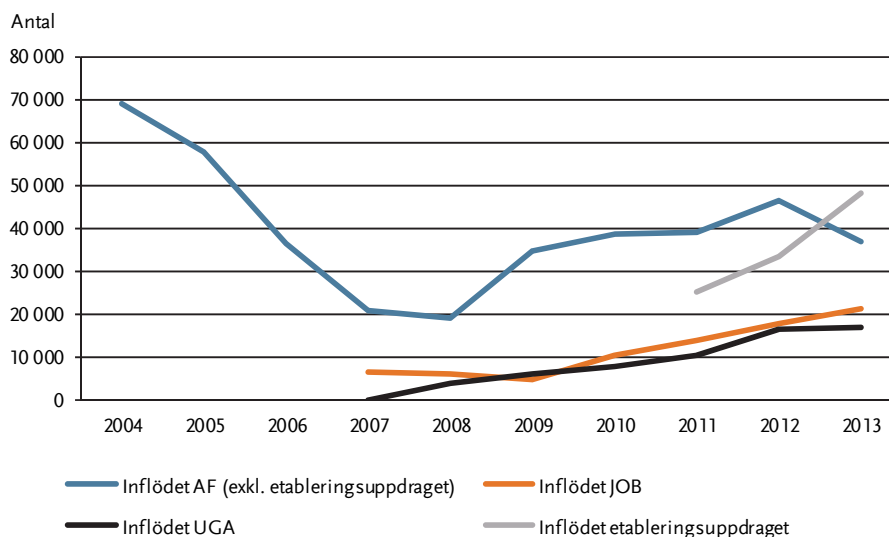
Det ökade antalet deltagare under senare år drivs framför allt av att FUB används inom Etableringsuppdraget (grå), men användningen har även ökat påtagligt inom garantiprogrammen (orange och svart), se figur 5. Riksrevisionen ser att den ökade användningen av FUB sammanfaller väl med betoningen på hög aktivitetsnivå som

⁷⁷ Anledningen kan vara att individen deltar i flera utbildningar, men också att det i högre grad fattas förlängningsbeslut för insatsen, se tabell 9–12 bilaga 8 för redogörelse av andel individer med flera FUB-beslut.

⁷⁸ Liknande mönster kan konstateras för Jobb- och utvecklingsgarantin samt Jobbgarantin för ungdomar, däremot ses inte samma mönster avseende Etableringsuppdraget där deltagarna som har flera FUB-beslut har liknande karaktäristika som samtliga inskrivna i Etableringsuppdraget. Se underlag a, tabell 1-4.

gällde inom garantiprogrammen 2012–2014 (se avsnitt 3.1). Även inom Etableringsuppdraget finns tydliga krav vad avser deltagarnas aktivitetsnivå.

Figur 5 Antal beslut. Hela inflödet till AF och inflödet i garantiprogrammen



Not: JOB står för Jobb- och utvecklingsgarantin och UGA för Jobbgarantin för ungdomar.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager.

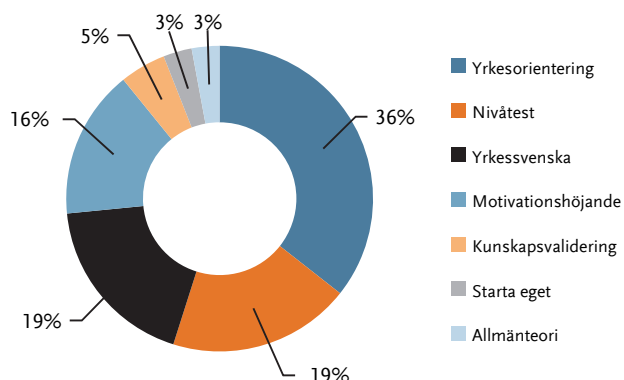
Längden på FUB har också ökat, se tabell 13, bilaga 8. Det är särskilt påtagligt fr.o.m. 2012. Andelen beslut om deltagande i insats längre än 90 dagar var, för samtliga inskrivna (exkl. Etableringsuppdraget), i genomsnitt knappt 15 procent under perioden fram till 2012; perioden efter var motsvarande andel knappt 30 procent. Utvecklingen gäller både utanför och inom garantiprogrammen, såväl som inom Etableringsuppdraget, se tabell 14-16, bilaga 8.

4.2.2 Variation i vilka slags förberedande och orienterande utbildningar som använts

Vilka inriktningar av FUB som har använts mest har varierat.⁷⁹ Figur 6 på nästa sida visar fördelningen för hela inflödet till AF (exklusive deltagare i Etableringsuppdraget) 2013.

⁷⁹ Resultat över tid och för alla studerade grupper presenteras i tabell 17-20, bilaga 8.

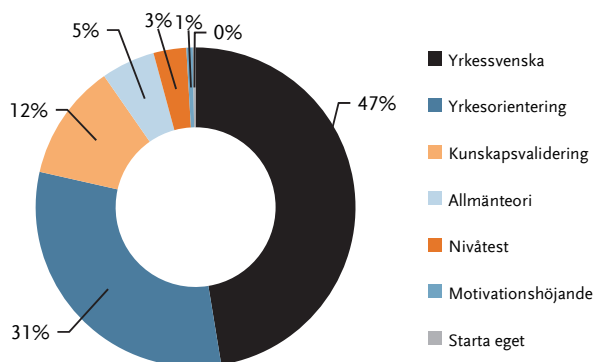
Figur 6 Andel beslut för respektive inriktning av FUB. Hela inflödet till AF (exkl. etableringsuppdraget) 2013



Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager.

Sett över tid har andelen *yrkessvenska* och *nivåtest* ökat påtagligt, medan *allmän teori* och *starta eget* har minskat kraftigt, se tabell 17, bilaga 8. Andelen av övriga inriktningar har varierat, men utan någon tydlig trend. De vanligaste FUB inom Etableringsuppdraget är *yrkessvenska* och *yrkesorientering*, se figur 7 och tabell 20, bilaga 8.⁸⁰

Figur 7 Andel beslut för respektive inriktning. Hela inflödet till Etableringsuppdraget 2013



Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager.

⁸⁰ Se tabell 18-19, bilaga 8, för resultat för jobb- och utvecklingsgarantin samt Jobbgarantin för ungdomar.

4.2.3 När deltagarna påbörjar en förberedande och orienterande utbildning har varierat

Tidpunkten för när i inskrivningsperioden insatsen ges har varierat över tid. I samband med garantiprogrammens införande (2007) – och därmed större fokus på insatser till individer som varit arbetslösa en längre tid (se tabell 3, avsnitt 3) – är det tydligt att insatsen också kom att ges senare i inskrivningsperioden, se tabell 21-24, bilaga 8. När AF gavs större möjlighet att sätta in insatser tidigt i inskrivningsperioden och ett bedömningsstöd för att identifiera de som riskerar långtidsarbetslöshet infördes började FUB ges tidigare i inskrivningsperioden.

4.3 Förberedande och orienterande utbildning som en del i en kedja av insatser

I det här avsnittet beskrivs hur FUB kan ingå i kedjor av insatser, dvs. vilka insatser som vanligen kommer före respektive följer på en FUB. Ett syfte med FUB är att förbereda för annan arbetsmarknadspolitisk insats. Analysen kan ge information om i vilken omfattning FUB används i detta syfte. Vidare undersöks om, och i vilken grad, en individ deltar i flera FUB med olika inriktningar. Inledningsvis redovisas resultat från en enkät och intervjuer där arbetsförmedlarna har svarat på hur de resonerar vid anvisning till en FUB.

4.3.1 Syftet med att anvisa är ofta att förbereda för arbetsmarknadsutbildning men även kartläggning, vägledning och språkträning förekommer

Bland de arbetsförmedlare som svarat på Riksrevisionens enkät var det vanligaste (enligt knappt 50 procent av förmedlarna) syftet med att anvisa till FUB-förberedelse inför en arbetsmarknadsutbildning (AUB).⁸¹ Andra relativt vanliga syften var *kartläggning av den arbetssökandes kompetens*, men även *grundläggande träning i svenska språket* och *vägledning*, se tabell 5 nedan. Dessa syften, fransett träning i svenska, är sådant som ligger nära traditionell förmedlingsverksamhet. Det förekommer också att de arbetssökande ska få *hjälp att söka efter praktik* eller *stöd i hur man söker arbete* under sin tid i FUB.

Även i fall där den FUB man anvisat till inte är direkt förberedande för AUB kan förberedelse för AUB ändå vara syftet. Det tyder på att anvisningarna kan utgöra ett tidigare steg i en kedja där AUB är ett planerat steg. Det förekommer också att insatsen, enligt de intervjuade, används med uttalat syfte att aktivera en arbetssökande.⁸² Få har i enkäten angett att syftet med anvisningen är att erbjuda den

⁸¹ De arbetsförmedlare som svarade på Riksrevisionens enkät svarade utifrån den senaste anvisningen till förberedande och orienterande utbildning som man gjort.

⁸² Intervju 5, 6 vid lokal arbetsförmedling.

arbetssökande *en strukturerad aktivitet av sociala skäl*. Eftersom få svarande arbetsförmedlare arbetar med arbetssökande inom Etableringsuppdraget ger inte enkätresultaten en bild av hur FUB används specifikt för den gruppen av arbetssökande, se tabell 12, bilaga 7.

Tabell 5 I vilken utsträckning syftade FUB:en till nedanstående?⁸³

	Mycket stor utsträckning	Ganska stor utsträckning	Ganska liten utsträckning	Mycket liten utsträckning	Inte aktuellt	Antal svar (exkl. bortfall)
Förberedelse inför en arbetsmarknadsutbildning	49,5 %	15,5 %	8,5 %	5,5 %	7,5 %	835
Kartläggning av den sökandes kompetens	23 %	27,5 %	13,5 %	7,5 %	6,5 %	752
Vägledning	10,5 %	19 %	15,5 %	11,5 %	19,5 %	729
Hjälp att söka efter praktik	9 %	15 %	12,5 %	11,5 %	28 %	727
Stöd i hur man söker arbete	9,5 %	14 %	11,5 %	12 %	28 %	726
En strukturerad aktivitet av sociala skäl	4,5 %	11 %	12 %	12,5 %	34 %	710
Förberedelse inför reguljära studier	5,5 %	8 %	10 %	13,5 %	37 %	714
Grundl. träning i svenska språket	17 %	12,5 %	6 %	8 %	33 %	736
Grundläggande kunskaper om det svenska samhället	11 %	11,5 %	9 %	8 %	35,5 %	719
Klargörande av den sökandes förutsättningar för arbete	8 %	13,5 %	12 %	11,5 %	30,5 %	718
Annat: nämligen	4,5 %	1 %	1,5 %	1,5 %	29,5 %	361

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare.

⁸³ Svaren har beräknats som andel av svaren inkluderat bortfall. Eftersom svarsalternativen inte var obligatoriska har många respondenter svarat ofullständigt men svarat på efterkommande fråga.

En majoritet, 58 procent, anger att övergång till annan arbetsmarknadspolitisk insats såsom tjänst eller program är tänkt som nästa steg efter FUB.⁸⁴ När arbetsförmedlarna anvisat till en *allmänförberedande utbildning* eller en *grundläggande moduler* är reguljär utbildning relativt sett ett vanligare nästa steg, se tabell 6 nedan. Ungefär en fjärdedel av förmedlarna uppger, oavsett typ av FUB, att nästa tänkta steg är arbete.

Tabell 6 Vilket var nästa steg för den individ som du anvisade till en FUB?

	Samtliga arbetsförmedlare	Allmän- förberedande utbildning eller grundlägg- ande moduler	Inför AUB	Övriga
Övergång till annan arbetsmarknadspolitisk insats såsom program eller tjänst	58,5 %	54,5 %	67 %	47,5
Övergång till reguljär utbildning	10 %	17 %	5 %	10 %
Övergång till arbete	24,5 %	22 %	23 %	31,5 %
Annat, ange vad:	7 %	7 %	5,5 %	11 %
Antal svar	836 57 %	266	398	171

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare.

4.3.2 Tänker arbetsförmedlarna i kedjor?

En stor majoritet av arbetsförmedlarna uppger att de har en plan för vad nästa insats ska vara när de anvisar en arbetssökande till FUB, alltså när ett beslut om FUB tas, se tabell 7 nedan. När förmedlarna anvisar till *allmänförberedande utbildning* eller *grundläggande moduler* är det emellertid inte lika vanligt som när de anvisat till en FUB som förbereder för en AUB.

⁸⁴ Inte oväntat är denna andel högre, 67 procent, bland de arbetsförmedlare som anvisat till en utbildning som förbereder för en AUB än bland dem som anvisat till en *allmänförberedande utbildning* eller *grundläggande moduler*.

Tabell 7 I vilken utsträckning hade du en plan för individens nästa steg efter FUB när du anvisade?

	Samtliga arbetsförmedlare	Allmän- förberedande utbildning eller grundlägg- ande moduler	Inför AUB	Övriga
I mycket stor utsträckning	54,5 %	36,5 %	69 %	49 %
I ganska stor utsträckning	36 %	47 %	28,5 %	38 %
I ganska liten utsträckning	8 %	14,5 %	2,5 %	12 %
Mycket liten utsträckning/inte alls	1 %	2 %	-	1 %
Antal svar	844 57,5 %	268	403	172

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare.

Vissa FUB, t.ex. *grundläggande moduler* (se avsnitt 2.1), kan syfta till att ge ett underlag för att konstruera en kedja av insatser.⁸⁵ En sådan FUB kan bl.a. ge kunskaper i svenska och vägledning som hjälper den arbetssökande att identifiera inom vilket yrke han eller hon skulle kunna arbeta. Senare kan den arbetssökande bygga vidare genom att komplettera sin kompetens och kanske praktisera.⁸⁶ Andra exempel på kedjor som arbetsförmedlare beskrivit är att låta en arbetssökande praktisera före en FUB som förbereder inför en AUB så att det är väl förankrat att personen siktar på ett visst yrke. Den sökande behöver förstå att det är ett åtagande att gå en utbildning och att man förväntas arbeta inom det yrket efter avslutad utbildning.⁸⁷

Det är tydligt av arbetsförmedlarnas svar på enkäten att det finns skillnader mellan hur olika slags FUB används. Vid anvisning till *allmänförberedande utbildning* eller *grundläggande moduler* var t.ex. innehållet i betydligt lägre grad fastställt på förhand jämfört med om anvisningen var till en FUB som förberedde inför en AUB, se tabell 8 nedan. Att innehållet bestämdes genom kontakter mellan externa leverantörer och arbetssökande är vanligare när den utbildning man anvisat till är en Allmänförberedande utbildning eller Grundläggande moduler, se tabell 20, bilaga 7.

⁸⁵ Intervju 4 vid lokal arbetsförmedling.

⁸⁶ Intervju 2, 8 vid lokal arbetsförmedling.

⁸⁷ Intervju 15 vid lokal arbetsförmedling.

Tabell 8 I vilken utsträckning var innehållet (de enskilda modulerna) i FUB klart bestämt när du anvisade?

	Samtliga arbetsförmedlare	Anvisade till allmänför- beredande eller grundlägg- ande moduler	Anvisade till AUB- förberedande	Anvisad e till övriga FUB
I mycket hög utsträckning	58 %	40,5 %	74 %	50 %
I ganska hög utsträckning	31 %	41,5 %	21 %	38 %
I ganska liten utsträckning	6 %	11 %	3 %	5 %
I mycket liten utsträckning/inte alls	1,5 %	2 %	0,5 %	3 %
Vet inte	3 %	5 %	1,5 %	4 %
Antal svar	847 58 %	268	404	

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare.

4.3.3 Förmedlingsinsatser ges inom ramen för insatsen för att arbetsförmedlarna inte har möjlighet stödja i samma omfattning

Riksrevisionen har inte ställt några direkta frågor i intervjuer och enkäten om huruvida arbetsförmedlarna anvisar till FUB för att de bedömer att det är en bra insats. Indirekt finns dock information i intervjuerna om hur man bedömer insatsen. De intervjuade arbetsförmedlarna lyfter fram att insatserna inom FUB kan passa arbetssökande med behov av grundläggande insatser i t.ex. svenska, och att det är bra att takten kan anpassas till deltagarnas behov.⁸⁸ När de tillfrågades om de saknade något inom ramen för FUB framfördes exempelvis valideringsutbildningar, utbildning i svenska för personer som lämnat Etableringsuppdraget eller insatser som fångar upp yrkesidentitet.⁸⁹ I viss utsträckning anvisar arbetsförmedlarna för att de arbetssökande ska få del av sådant som AF kan erbjuda i egen regi, såsom vägledning och kartläggning. Dessa arbetssökande bedöms behöva sådana insatser i en sådan omfattning att arbetsförmedlare inte själva har möjlighet att ge stödet.⁹⁰

⁸⁸ Intervju 8, 9 vid lokal arbetsförmedling.

⁸⁹ Intervju 2, 8 vid lokal arbetsförmedling.

⁹⁰ Intervju 12, 13, 14 vid lokal arbetsförmedling.

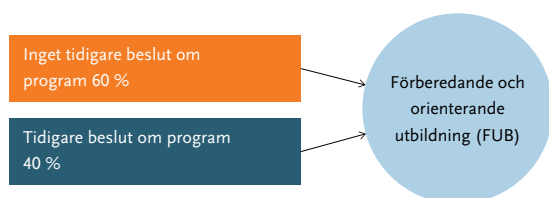
4.3.4 Program som används i kombination med en förberedande och orienterande utbildning

Riksrevisionen har genom analyser av registerdata studerat vilka program som vanligen föregår respektive följer efter en FUB samt hur olika inriktningar av FUB används i kombination. Se bilaga 2 för en mer utförlig beskrivning av tillvägagångssättet.⁹¹

Program före en förberedande och orienterande utbildning

Andelen beslut om FUB som förgicks av ett annat beslut om deltagande i program har varierat över undersökningsperioden. Andelen har varierat mellan ca 40-60 procent. Figur 8 illustrerar fördelningen för deltagare som skrevs in 2013.

Figur 8 Andelen av FUB-beslut som inte föregåtts respektive föregåtts av ett beslut om annat program. Hela inflödet till AF (exklusive Etableringsuppdraget) 2013.



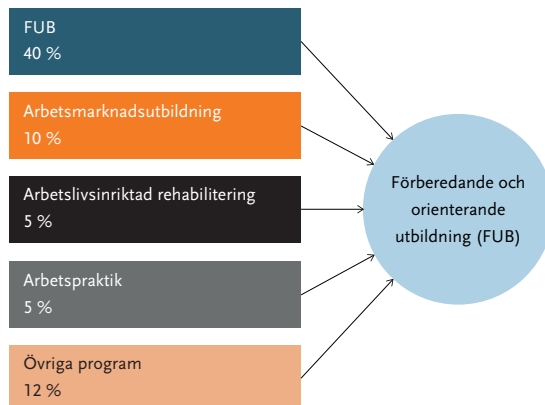
Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager.

I de fall beslut om FUB föregås av annat beslut om program är det vanligast att FUB föregås av FUB, vilket kan bero på att tidigare beslut förlängs eller på att individer deltar i flera FUB med olika inriktningar. I mellan 30 och 45 procent av fallen föregicks FUB av *annat program* än FUB.⁹² Även vilka andra program som kommer före en FUB har varierat över tid. Sett till hela tidsperioden förekom Arbetspraktik och Arbetlivsinriktad rehabilitering mest frekvent före FUB. Under början av perioden var dock Aktiviteter inom vägledning och Platsförmedling vanligast. Över tid har det blivit vanligare att FUB föregås av en AUB. I figur 9 illustreras vad som föregår FUB bland deltagare som skrevs in 2013.⁹³

⁹¹ Vad gäller kombinationer av olika slags FUB samt hur dessa kombineras med andra program har vi gjort nedslag för åren 2004, 2009 och 2013.

⁹² Se underlag a, tabell 5.

⁹³ Under 2012/2013 fanns instruktioner på Arbetsförmedlingens intranät för rutiner vid dokumentationen i de fall en arbetssökande behövde komplettera en arbetsmarknadsutbildning med yrkes-svenska. Instruktionen togs bort från AF:s intranät 2015, men Riksrevisionen har erhållit en skärmdump från AF vad avser instruktionerna.

Figur 9 Program som kom före FUB. Hela inflödet till AF (exklusive Etableringsuppdraget) 2013.

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager.

En delförklaring till att AUB i allt högre grad föregår en FUB tycks vara att FUB i högre utsträckning ges som stöd vid deltagande i AUB, dvs. FUB-besluten tas i nära anslutning till beslut om deltagande i AUB.⁹⁴ Men i en klar majoritet av fallen ligger beslutet om AUB mer än en månad före beslut om deltagande i FUB, och ofta mer än tre månader före. Beslut om AUB som fattas före beslut om FUB resulterar också oftare i avbrott, jämfört med genomsnittet för AUB.⁹⁵ Detta indikerar att personer som inte klarar att fullfölja AUB har anvisats till insatsen. Resultaten är intressanta i relation till att de skattade effekterna av AUB har försämrats under senare år (Arbetsförmedlingen 2015c). AF (2014e) har också lyft fram som en hypotes att effekterna av AUB har avtagit eftersom deltagarna står allt längre från arbetsmarknaden. Det bör dock i sammanhanget noteras att även om det har blivit vanligare att beslut om AUB kommer före beslut om FUB, så utgör dessa beslut enbart en mindre del av AUB-besluten.⁹⁶

Vad som föregår FUB varierar beroende på om deltagarna omfattas av Etableringsuppdraget eller något av garantiprogrammen.⁹⁷ Särskilt vanligt är att AUB föregår FUB inom Jobbgarantin för ungdomar.⁹⁸

⁹⁴ Se underlag a, tabell 13 Nedslag har gjorts för individer som skrevs in vid AF (exkl. Etableringsuppdraget) 2004, 2009, 2013.

⁹⁵ Se underlag a, tabell 14.

⁹⁶ För individer som skrevs in vid AF 2013 föregick knappt 6 procent av alla AUB-beslut en FUB.

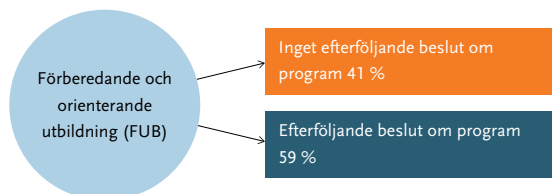
⁹⁷ Se underlag a, tabell 7, 9 och 11.

⁹⁸ Av de beslut om AUB som fattas före FUB fattas knappt 80 procent mer än en månad före, och knappt 60 procent mer än tre månader före beslut om FUB.

Program efter en förberedande och orienterande utbildning

Andelen beslut om FUB som följdes av annat beslut om deltagande i program har varierat över undersökningsperioden. Andelen har varierat mellan ca 60–70 procent. Figur 10 illustrerar fördelningen för deltagare som skrevs in 2013.

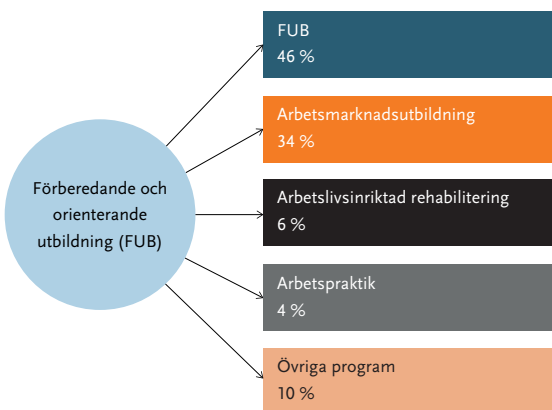
Figur 10 Andelen av FUB-beslut som inte följs av respektive följs av annat beslut om program. Hela inflödet till AF (exklusive Etableringsuppdraget) 2013.



Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager.

Även vad gäller vilka program som vanligast följer efter en FUB är FUB vanligt förekommande. I mellan 50 och 60 procent av fallen har FUB följts av *annat program*. Vanligast är att AUB följer efter en FUB.⁹⁹ Andelen FUB som följs av en AUB har varierat mellan ca 20 och 40 procent över tid. I figur 11 illustreras vad som efterföljde FUB bland deltagare som skrevs in 2013.

Figur 11 Program som kommer efter en FUB. Hela inflödet till AF (exklusive etableringsuppdraget) 2013.



Källa: Riksrevisionens egna beräkningar baserat på data från AF:s datalager.

Även inom garantiprogrammen är AUB vanligast förekommande efter en FUB. Inom Etableringsuppdraget är även Arbetspraktik relativt vanligt efter en FUB.¹⁰⁰

⁹⁹ Se underlag a, tabell 6.

¹⁰⁰ Se underlag a, tabell 8,10 och 12.

Vilka program som kommer före och efter varierar beroende på inriktning på den förberedande och orienterande utbildningen

Det varierar i vilken grad FUB med olika inriktning föregås av andra program, och av vilka.¹⁰¹ Sett till hela tidsperioden och i princip alla slags FUB förekommer Arbetspraktik mest frekvent före en FUB. *Motivationshöjande insatser* föregås oftast av Arbetslivsinriktad rehabilitering. Som konstaterats har det blivit allt vanligare att beslut om FUB föregås av eller pågår parallellt med AUB. Särskilt vanligt är detta för *yrkessvenska*, *nivåtest* och *starta eget*.

Vilket program som följer efter FUB varierar också beroende på inriktning.¹⁰² *Starta eget* efterföljdes oftast av Start av näringsverksamhet, och *nivåtest* av AUB. Under senare delen av den studerade perioden har även *kunskapsvalidering* oftast följts av AUB.

Vanligare att en arbetssökande deltar i flera olika slags förberedande och orienterande utbildningar

Som vi såg ovan är det vanligt att flera FUB-beslut förekommer i anslutning till varandra. Här fokuserar vi på de fall där individer deltar i flera olika slags FUB.¹⁰³

Det har blivit vanligare att samma individ deltar i flera FUB med olika inriktningar inom en inskrivningsperiod.¹⁰⁴ År 2004 är andelen FUB-beslut som föregås av FUB med *annan inriktning* omkring 10–20 procent, och år 2013 är andelen 20–40 procent. *Nivåtest* är den typ av FUB som oftast föregås av annan FUB.

Andelen FUB-beslut som *efterföljs* av FUB med annan inriktning har under den studerade perioden ökat från omkring 15 till 25 procent. *Kunskapsvalidering* är den inriktning som sett till hela tidsperioden i störst omfattning efterföljs av annan FUB.¹⁰⁵ Inom Etableringsuppdraget är det betydligt vanligare att en arbetssökande deltar i flera FUB med olika inriktning. Det är vanligt att en arbetssökande deltar i både *yrkessvenska* och andra inriktningar av FUB.

Det är svårt att identifiera tydliga mönster för hur FUB med olika inriktningar används i relation till varandra. Dock tycks *yrkessvenska* och *kunskapsvalidering* förekomma tidigt i kedjor av olika FUB. Även *yrkesorientering* förekommer tidigt samt

¹⁰¹ Se underlag a, tabell 15, 17 och 19. Resultat har även tagits fram för Jobb- och utvecklingsgarantin, Jobbgarantin för ungdomar, och Etableringsuppdraget. Resultaten liknar resultaten för hela inflödet. Se underlag a, tabell 21, 23 och 25.

¹⁰² Se underlag a, tabell 16, 18 och 20; samt tabell 22, 24 och 26 för deltagarna i garantierna respektive Etableringsuppdraget.

¹⁰³ Se underlag a, tabell 27–38. Avseende jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsuppdraget har enbart nedslag avseende kombinationer av olika slags förberedande och orienterande utbildningar och hur dessa kombineras med andra program genomförts 2013.

¹⁰⁴ Det är också mycket vanligt att flera beslut för samma slags FUB förekommer efter varandra. I dessa fall kan det handla om förlängningar av en FUB som den arbetssökande redan deltar i och vi har därför valt att inte analysera dessa fall.

¹⁰⁵ Avser inflödet till AF (exklusive Etableringsuppdraget).

under senare tid även *motivationshöjande insatser*. *Nivåtest* tenderar att förekomma senare i kedjor av FUB. De kedjor som observeras är vad som kan förväntas mot bakgrund av syftet med olika inriktningar av FUB. Riksrevisionen kan inte på basis på denna analys avgöra om FUB kombineras med andra program eller med FUB av annan inriktning på rätt sätt och i rätt omfattning.

4.3.5 Beslut som resulterar i avbrott har ökat

Beslut som resulterar i avbrott har varierat mellan 14 och 18 procent bland personer som skrevs in hos AF (exkl. Etableringsuppdraget) under perioden 2004–2011. Bland personer som skrevs in 2012 respektive 2013 var andelen avbrott 22 respektive 29 procent, se tabell 25, bilaga 8. Mönstret är detsamma för deltagarna i garantiprogrammen, men med en högre andel avbrott för deltagarna inom Jobbgarantin för ungdomar, se tabell 26-27, bilaga 8. Andelen avbrott har ökat från 24 procent 2011 till 34 procent 2013 för deltagarna i Etableringsuppdraget, se tabell 28, bilaga 8. Avbrotten är dock svåra att värdera eftersom det är svårt att överblicka och analysera orsaken. Se avsnitt 5.3 och bilaga 2 för en mer utförlig diskussion om avbrott och deras orsaker.

5 AF:s analys och uppföljning

Styrningen av AF präglas sedan 2015 i mindre utsträckning av detaljstyrning, se kapitel 3. En högre grad av målstyrning ställer krav på uppföljning och utvärdering av i vilken mån verksamheten uppnår uppsatta mål. I det här kapitlet beskrivs hur olika nivåer inom AF analyserar och följer upp hur FUB fungerar, och vilka möjligheter dokumentation och systemstöd ger att följa upp och utvärdera insatsen.

5.1 Analys och uppföljning på central nivå

AF centralt redovisar varje månad hur många som deltar i FUB (nya deltagare under månaden samt sådana som börjat tidigare) och hur många som lämnat insatsen. Informationen presenteras inte uppdelat på olika slags FUB, och sällan uppdelat på olika grupper av deltagare. Även resultat – i form av vad en f.d. deltagare gör den nittionde dagen efter att insatsen avslutats – i återslagrapporteringar och andra analyser redovisas enbart på aggregerad nivå (Arbetsförmedlingen 2008a, 2009, 2010a, 2010b, 2011a, 2011b, 2011c, 2012a, 2012c, 2012d, 2013a, 2013e, 2013f, 2014b, 2014c, 2014d, 2015a, 2015c, 2015d, 2016b, 2016c).

Det finns bara två studier som vi känner till där det huvudsakliga syftet är att analysera effekter av FUB på deltagarnas arbetsmarknadsutfall. Båda dessa har genomförts av AF. I den första (Arbetsförmedlingen 2008b) utvärderades effekter av Förberedande insatser där FUB utgör en delinsats. Utvärderingen visar inte på några statistiskt säkerställda effekter av deltagande i Förberedande insatser. I den andra (Arbetsförmedlingen 2015e) utvärderas effekten av studiemotiverande kurser på folkhögskola, som är en typ av FUB som infördes 2010 och som sedan har förlängts flera gånger.¹⁰⁶ Resultaten visar på positiva effekter för deltagarna vad gäller sannolikheten att påbörja reguljära studier jämfört med icke-deltagarna, men på negativa effekter vad gäller sannolikhet att övergå i arbete.¹⁰⁷

5.1.1 Central nivå har inte tagit fram mått för uppföljning

AF anger att man för att kunna bedöma vad som är ett lyckat utfall av en FUB skulle behöva studera vilken progression på vägen mot arbete som insatsen gett en individ. Något mått på progression finns inte fastställt. AF på central nivå har dock påbörjat

¹⁰⁶ Målgruppen för satsningen är arbetslösa som inte har slutfört gymnasiet. Från början omfattades enbart ungdomar (16–24 år), men fr.o.m. 2013 har även långtidsarbetslösa inom jobb- och utvecklingsgarantin som saknar gymnasieexamen kunnat få ta del av insatsen.

¹⁰⁷ Det finns en studie från IFAU där man genom att exkludera FUB ur skattningar av effekter av AUB finner att effekten av FUB är lägre än effekten av AUB, se de Luna m.fl. (2008).

ett utvecklingsarbete som syftar till att utveckla relevanta resultatmätt och mätmetoder för FUB.¹⁰⁸ Syftet är att bättre kunna bedöma resultat, effekt och kundnytta. Resultatet ska kunna användas i uppföljningssyfte, för att styra omfattning, innehåll och hur FUB ska användas.¹⁰⁹

Uppföljningen av externa leverantörer fokuserar på genomförandet enligt avtal

AF följer sedan 2014 upp sina externa leverantörer enligt en leverantörsuppföljningsmodell som används inom alla marknadsområden. Uppföljningen görs utifrån en riskbaserad bedömning.¹¹⁰ I leverantörsuppföljningen ingår bl.a. regelbundna dialoger med leverantörer och klagomålshantering. Syftet är att säkerställa att insatsen levereras i enlighet med avtal.¹¹¹ Inom ramen för leverantörsuppföljningen har också enkäter i vissa fall riktats till deltagare under tiden de deltar i upphandlade utbildningar. Ett nytt arbetssätt med deltagarenkäter är under utarbetande som bl.a. innebär att AF också kommer att rikta enkäter till deltagarna en tid efter att de avslutat sin insats.¹¹² Riksrevisionens frågor till marknadsområdena visar att leverantörsuppföljningsmodellen är det sätt som främst används för att följa upp FUB på denna nivå.¹¹³ Syftet med leverantörsuppföljningsmodeller är inte att följa och mäta resultat av själva tjänsten, utan att säkerställa att leveransen är i enlighet med avtal.

Riksrevisionen har intervjuat representanter¹¹⁴ för två av de externa leverantörer som erbjuder ett stort antal platser till AF. Dessa två leverantörers svar kan inte generaliseras till alla leverantörer. Men det är intressant att notera att de är kritiska till hur kontakterna mellan dem och AF fungerar. Leverantörerna uttrycker att de gärna vill bli uppföljda och bedömda utifrån resultatmätt, snarare än utifrån kontroll av hur de krav som ställs i avtalen efterlevs.¹¹⁵

¹⁰⁸ Detta omfattar även arbetsmarknadsutbildning och de tjänster som AF handlar upp såsom stöd och matchning.

¹⁰⁹ Aktivitetsbeskrivning 2016-04-08.

¹¹⁰ Intervju med sektionschef vid enheten Externa tjänster, 2015-03-23.

¹¹¹ Intervju med tjänstepersoner vid enheten Externa tjänster, 2015-05-21; telefonintervju med regionalt placerad tjänsteperson vid enheten Externa tjänster, 2015-12-10.

¹¹² Telefonintervju med tjänsteperson vid Enheten externa tjänster, 2016-04-22.

¹¹³ Sammanställning av svar från marknadsområdeschefer.

¹¹⁴ På central nivå, även en regional representant deltog vid den ena intervjun.

¹¹⁵ Intervjuer med representanter för leverantör 1, 2015-11-20; leverantör 2 2016-01-21.

5.2 Analys och uppföljning på lokal nivå

5.2.1 Lokal nivå har i liten utsträckning konkretiserat egna riktlinjer eller mått på resultatet

AF har på central nivå inte tagit fram resultatmått för FUB. På arbetsförmedlingsnivå nämner ett flertal chefer som Riksrevisionen intervjuat att det är svårt att hitta ett bra generellt resultatmått för FUB.¹¹⁶ Riksrevisionens enkät visar också på att lokal nivå inte i någon större utsträckning tagit fram policyer eller riktlinjer gällande vad som är ett bra resultat av en FUB, se tabell 10, bilaga 7.

5.2.2 Uppföljning görs främst av arbetsförmedlare som en del i det löpande arbetet och kan bli mer omfattande

Riksrevisionens enkätundersökning riktad till chefer på arbetsförmedlingar visar sammantaget att uppföljningen, såsom den definierats i Riksrevisionens enkät, skulle kunna bli mer omfattande på arbetsförmedlings- och sektionsnivå. Med undantag för övergången till arbete anger runt en femtedel av arbetsförmedlingscheferna att de resultatmått som Riksrevisionen frågar efter i enkäten (övergång till annat arbetsmarknadspolitiskt program, reguljär utbildning, avbrott respektive fullföljande av utbildning) *aldrig* följs upp på kontoret, se tabell 7, bilaga 7. Motsvarande andel bland sektionscheferna är runt en tredjedel. Det är stora skillnader mellan olika marknadsområden när det gäller hur chefer på arbetsförmedlingar och sektionschefer svarat. Bortfallet skapar dock osäkerhet i resultaten.

Uppföljning ska också göras av arbetsförmedlarna. Arbetsförmedlarnas enkätsvar visar på att de i regel följer upp resultatet av en enskild FUB på något sätt. Det är 12 procent som bedömer att det är *ganska* eller *mycket vanligt* att de *inte alls* följer upp resultatet för FUB generellt sett, medan knappt hälften uppger att det är *mycket ovanligt* att inte alls följa upp (se tabell 36, bilaga 7). Drygt 90 procent av arbetsförmedlarna följer åtminstone *i de flesta fall* upp om de arbetssökande som de anvisat till en FUB *fullföljer utbildningen*; tre fjärdedelar gör det *alltid*. En något lägre andel följer upp vad de arbetssökande tillgodogjort sig i motsvarande utsträckning. Andelen som *alltid* gör det är emellertid betydligt lägre, se tabell 9 nedan.¹¹⁷ Det är vanligare att arbetsförmedlare i Stockholm alltid följer upp detta än att arbetsförmedlare gör det i Norra Norrland, Västra Svealand och Nordvästra Götaland. Det är mindre vanligt att arbetsförmedlarna analyserar om de man anvisat till FUB har gått vidare till annat program eller till arbete en viss tid efter att insatsen avslutades. Andelen som *aldrig* gör det är 18 respektive 17 procent. Knappt en tredjedel av arbetsförmedlarna tar *alltid* fram dessa resultat för dem man anvisat till FUB.¹¹⁸ Se tabell 9

¹¹⁶ Intervju 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 12, 14, 15 vid lokal arbetsförmedling.

¹¹⁷ Svarsfrekvens 56 respektive 55,5 procent.

¹¹⁸ Svarsfrekvens 55 procent.

nedan. Det är fler arbetsförmedlare som *aldrig* tar fram huruvida den arbetssökande gått vidare till arbete i Västra Svealand jämfört med i Stockholm eller Skåne. Det är också vanligare att arbetsförmedlare i Västra Svealand *aldrig* tar fram huruvida den arbetssökande går vidare till reguljär utbildning jämfört med i Skåne.

Tabell 9 Arbetsförmedlarnas uppföljning

Följer du upp nedanstående?				
	Alltid	I de flesta fall	Ibland	Aldrig
Om de du anvisat fullföljer utbildningen	75 %	21,5 %	3,5 %	0,5 %
Vad de arbetssökande tillgodogjort sig under utbildningen	39,5 %	45 %	13 %	2,5 %
Tar du fram följande resultat för de arbetssökande som du anvisat till FUB?				
	Alltid	I de flesta fall	Ibland	Aldrig
Om de du anvisat har gått vidare till annat program en viss tid efter avslutad utbildning	31,5 %	26 %	24,5 %	18 %
Om de du anvisat gått vidare till arbete en viss tid efter avslutad utbildning	32 %	26 %	25 %	17 %
Om de du anvisat gått vidare till reguljära studier en viss tid efter avslutad utbildning	27,5 %	24,5 %	27,5 %	20,5 %

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare.

Det är intressant att notera att det är stor spridning i arbetsförmedlarnas svar på frågan om de följer upp olika slags resultat. Spridningen i svaren kan ses som ett tecken på att styr signaler som sänds ut när det gäller resultatuppföljningen antingen inte når fram eller saknas. I checklisten till handläggarstödet, se avsnitt 3.3.1, finns anvisningar om att följa upp vad den sökande gör och har gjort under tiden i insatsen, men inga om att följa vad den arbetssökande går vidare till efteråt.

De enskilda arbetsförmedlarnas resultatuppföljning är sammanfattningsvis mer omfattande än den på de lokala arbetsförmedlingarna. Det är emellertid svårt att värdera omfattningen på uppföljningen. Man kan hävda att arbetsförmedlarna alltid

bör följa upp vilka arbetssökande som fullföljer och vad deltagaren tillgodogjort sig, även om det kan finnas undantagsfall då det är rimligt att inte följa upp. För att kunna bedöma om uppföljningen av FUB är mer eller mindre omfattande än den av andra insatser på AF skulle det krävas en jämförelse med resultat för andra insatser, vilket inte är möjligt inom ramen för den här granskningen.

Externa leverantörer och arbetssökande viktiga källor till information om hur det gått under tiden i insatsen

När FUB avslutats följer arbetsförmedlarna främst upp hur det gått under tiden i utbildningen genom kontakter med arbetssökande och den externa leverantören. Drygt 85 procent följer i åtminstone de flesta fall upp genom dessa respektive kanaler, se tabell 34, bilaga 7. Uppföljningen av externa leverantörer görs vanligen genom att arbetsförmedlaren tar del av slutdokument från utbildningen som den externa leverantören sammanställt¹¹⁹. Riksrevisionen bad arbetsförmedlarna bedöma hur kvaliteten över lag är i de underlag som de får från de externa leverantörerna. Arbetsförmedlarnas svar är placerade på mitten av svarsskalan. En majoritet bedömer att kvaliteten är *ganska hög*. Men en relativt hög andel bedömer att kvaliteten i underlagen är *ganska låg*, se tabell 10 nedan.

Tabell 10 Hur bedömer du att kvaliteten är i de underlag som du får från de externa leverantörerna?

Samtliga arbetsförmedlare	
Över lag mycket hög	4 %
Över lag ganska hög	55 %
Över lag ganska låg	37 %
Över lag mycket låg	4 %
Antal svar	809
	55 %

Källa: Riksrevisionens enkät till arbetsförmedlare.

Intervjuerna kan sägas bekräfta det omdöme som respondenterna på enkäten gett gällande slutdokumentationens kvalitet. Det finns brister i de återrapporteringar som kommer från de externa leverantörerna, t.ex. kan de vara för allmänt hållna.¹²⁰ Att dessa brister finns är negativt för arbetsförmedlarnas möjlighet att kunna bedöma innehållet i insatsen.

¹¹⁹ Det är mindre vanligt med direkt kontakt.

¹²⁰ Intervju 5, 8, 12, 13 vid lokal arbetsförmedling.

5.3 Dokumentation och systemstöd för uppföljning och utvärdering

En nödvändig förutsättning för att kunna följa användningen av FUB över tid och för att kunna följa upp och utvärdera resultatet är god dokumentation som möjliggör statistikbearbetning. Det är exempelvis avgörande att det går att identifiera vilken individ som har deltagit i vilken insats och i vilken omfattning. Vidare krävs att informationen går att systematisera och att dokumentationen är transparent.

I AF:s statistikdatabas (Datalagret) finns omfattande information bl.a. om vilka insatser individer deltar i, när och hur länge. Det finns många olika slags FUB, och vilken FUB en individ deltagit i finns dokumenterat.¹²¹ Dock finns det brister när det gäller att på ett träffsäkert och konsistent sätt kategorisera dessa för att möjliggöra statistiska analyser. Detta gäller särskilt vid analys av olika slags FUB under en längre tidsperiod.

För att följa FUB över en längre tidsperiod i datalagret är det främst de s.k. X-koderna som kan användas.¹²² Riksrevisionens genomgång visar dock att samma slags FUB kan ha registrerats med olika inriktningar (X-koder). I tabell 11 på nästa sida presenteras olika FUB och hur dessa fördelas mellan olika inriktningar. De mest påtagliga överlappningarna finns mellan *allmän teori* respektive *yrkesorientering* (X1 och X2). Exempelvis innehåller koden X1 och X2 i hög grad både insatserna Allmänförberedande utbildning och Grundläggande moduler. Av de insatser som kategoriseras som X1 är 17 procent Allmänförberedande utbildning och 67 procent Grundläggande modul. Motsvarande siffror för X2 är 17 respektive 24 procent. Inriktningarna *yrkessvenska*, *starta eget*, och *nivåtest* (X3, X4 och X6) identifierar med relativt hög säkerhet vilken slags utbildning individen tagit del av.

¹²¹ Se bilaga 2 för en mer utförlig diskussion.

¹²² Se bilaga 2 för en mer utförlig beskrivning av hur deltagande i olika slags FUB kan identifieras.

Tabell 11 Utbildningar fördelat på inriktningar (X-koder)

	Totalt	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7
Allmänförberedande	0,24	0,17	0,55					
Yrkessvenska	0,19			0,88				
Yrkeshöjande/ Förb. AUB	0,17	0,03	0,07				1,00	0,18
Grundläggande modul	0,15	0,67	0,24					
Meritportfölj	0,08	0,11						0,69
Folkhögskola	0,06		0,03			0,66		
Motivationshöjande (ej folkhögskola)	0,03	0,02	0,08					
Korta vägen	0,03			0,12				
Starta eget	0,02		0,01		1,00			
Utredningsplatser	0,02					0,24		
Validering	0,01							0,13
Arbetsplatsförlagd AUB	0,01		0,02					
Flexibla anpass- ningsmoduler	0,01					0,10		
Antal	209 521	15 128	86 217	44 238	3 071	13 880	26 458	20 529

Not: tabellen avser de register som tillämpas efter införandet av en ny datalösning 2013, se bilaga 2.

I Datalagret finns också information om deltagande i en insats avbrutits och varför, vilket kan vara värdefull information vid analyser av hur FUB fungerar. En avbruten insats kan ha positiva såväl som negativa orsaker. Ett avbrott kan innebära att individen inte har klarat av att fullfölja insatsen men även t.ex. att individen fått arbete.¹²³ En annan orsak till att avbrott registreras är att insatsen är kortare än beslutsperioden. Det vill säga, även om den planerade insatsen fullföljs kan det förekomma att ett avbrott registreras. Det finns över 2 300 olika koder för avbrottsorsaker,

¹²³ I de fall individen avaktualiseras, dvs. skrivs ut från AF, finns avaktualiseringsorsaker dokumenterade.

många av dessa koder tycks dock motsvara samma avbrottsorsak.¹²⁴ Det finns ingen tydlig dokumentation om vad olika avbrottsorsaker innebär eller hur dessa kan kategoriseras. Att registrerade avbrott kan ha såväl positiva som negativa orsaker (och ibland inte heller innebär ett egentligt avbrott) i kombination med att avbrottsorsakerna är svåra att överblicka och kategorisera medför att avbrotten är svåra att värdera. Se bilaga 2 för en utförligare beskrivning.

Trots de problem som finns med dokumentationen bedömer Riksrevisionen att det med befintlig statistik finns förutsättningar att följa upp och analysera FUB på ett bättre och utförligare sätt än vad AF har gjort. Myndigheten skulle t.ex. i högre grad kunna redovisa de resultat som tas fram månadsvis och i andra analyser uppdelat på olika slags FUB, såsom hur många som deltar och hur många som lämnat insatsen. Även hur FUB, och olika slags FUB, används i kombination med andra insatser skulle kunna redovisas. Eftersom olika slags FUB har olika syften, innehåll och målgrupper ger resultat på aggregerad nivå begränsad information om hur insatsen fungerar. Andra sätt än att använda befintlig statistik för att följa upp resultatet skulle kunna prövas. Ett sätt skulle exempelvis kunna vara att genom stickprov mäta vad deltagarna i olika slags FUB tillgodogjort sig under tiden i insatsen. Detta är dock komplext och det kan ta tid att utveckla bra metoder.

Bedömningen är också att insatsens effekter, utifrån befintlig statistik, i högre grad skulle kunna utvärderas. Det är dock komplext att mäta effekten av FUB. Bland annat krävs att en jämförbar grupp arbetssökande som inte deltagit i insatsen kan identifieras. Det finns problem med att finna jämförbara personer som inte deltagit i FUB eftersom de individer som bedöms ha behov av insatsen också i hög grad får ta del av den. Vidare är FUB ofta en del av en kedja av insatser. Det är då svårt att veta om en skattad effekt är resultatet av deltagande i FUB eller effekt av någon annan insats som individen deltagit i efter FUB. Det är angeläget att så långt som möjligt försöka utvärdera effekten av FUB eftersom kunskaper om insatsens effekter, och hur de kan skilja sig åt mellan olika grupper av deltagare, är viktig vid utformningen av insatsen.¹²⁵

Statskontoret (2016) har analyserat AF:s interna styrning, ledning och utveckling på en mer övergripande nivå och anser att den utvecklas åt rätt håll. Men AF behöver bli bättre på att bedöma och visa på de resultat som myndigheten åstadkommer. I denna granskning ser Riksrevisionen att detta gäller även för FUB.

¹²⁴ Dokumentation för avbrottsorsaker har erhållits från AF.

¹²⁵ För metoder för att mäta effekter av kedjor av insatser se Vikström 2015. En möjlighet att minska problemen med selektion kan vara att studera relativa effekter i förhållande till andra insatser eller av olika slags FUB, se Forslund m.fl. 2013.

Referenslista

Författningar

Lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.
Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
Budgetlagen (2011:203).
Förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
Förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.
Myndighetsförordningen (2007:515).
Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Riksdagstryck

Betänkande 2007/08:SfU12.
Betänkande 2009/10:AU7.
Regeringens budgetproposition för 2006 (prop. 2005/06:1, utgiftsområde 14).
Regeringens budgetproposition för 2007 (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 13).
Regeringens budgetproposition för 2010 (prop. 2009/10:1, utgiftsområde 14).
Regeringens budgetproposition för 2011 (prop. 2010/11:1, utgiftsområde 14).
Regeringens budgetproposition för 2015 (prop. 2014/15:1, utgiftsområde 14).
Regeringens budgetproposition för 2016 (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 14).
2013 års ekonomiska vårproposition för (prop. 2012/13:100).
2016 års ekonomiska vårproposition för (prop. 2015/16:100).
Riksdagens beslut 2008 med anledningen av propositionen *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete* (prop. 2007/08:136, bet. 2007/08:SfU12, rskr. 2007/08:125).
Riksdagens beslut 2009 med anledningen av propositionen *Åtgärder för jobb och omställning* (prop. 2008/09:97, bet. 2008/09:FiU18, rskr. 2008/09:183).
Riksdagens beslut 2010 med anledningen av propositionen *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* (prop. 2009/10: 60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:200).

Utredningar

SOU 2007:112, *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*, Utredningen om en flexiblare Arbetsmarknadsutbildning

Övrig litteratur

- Arbetsförmedlingen (2008a), *Arbetsförmedlingens årsredovisning, 2007*.
- Arbetsförmedlingen (2008b), *Programeffekter 1992 till 2006*, Working Paper 2008:1.
- Arbetsförmedlingen (2009), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2008*.
- Arbetsförmedlingen (2010a), *Arbetsmarknadsrapporten 2010*.
- Arbetsförmedlingen (2010b), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2009*.
- Arbetsförmedlingen (2011a), *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2010*.
- Arbetsförmedlingen (2011b), *Arbetsmarknadsrapporten 2011*.
- Arbetsförmedlingen (2011c), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2010*.
- Arbetsförmedlingen (2012a), *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2011*.
- Arbetsförmedlingen (2012b), *Styrkortsmått 2012, definitioner, 2012-11-21*.
- Arbetsförmedlingen (2012c), *Arbetsmarknadsrapporten 2012*.
- Arbetsförmedlingen (2012d), *Arbetsförmedlingens årsredovisning, 2011*.
- Arbetsförmedlingen (2013a), *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2012*.
- Arbetsförmedlingen (2013b), *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2013 – prognos för arbetsmarknaden 2013–2015*.
- Arbetsförmedlingen (2013c), *Styrkortsmått 2013, definitioner, 2013-04-02*.
- Arbetsförmedlingen (2013e), *Arbetsmarknadsrapporten 2013*.
- Arbetsförmedlingen (2013f), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2012*.
- Arbetsförmedlingen (2014a), *Styrkortsmått, definitioner, 2014-01-28*,
- Arbetsförmedlingen (2014b), *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2013*.
- Arbetsförmedlingen (2014c), *Arbetsmarknadsrapporten 2014*.
- Arbetsförmedlingen (2014d), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2013*.
- Arbetsförmedlingen (2014e), *Fördjupad analys av de minskade effekterna av arbetsmarknadsutbildningen*.
- Arbetsförmedlingen (2014f), *Uppdrag till Arbetsförmedlingen att utveckla metoderna för och omfattningen av validering av nyanlända invandrares kompetens, Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2014*.
- Arbetsförmedlingen (2015a), *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2014*.
- Arbetsförmedlingen (2015b), *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget, 2015-09-01, Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2015*.

Arbetsförmedlingen (2015c), *Arbetsmarknadsrapporten 2015*.

Arbetsförmedlingen (2015d), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2014*.

Arbetsförmedlingen (2015e), *Effektutvärdering av studiemotiverande kurser för arbetslösa*, 2015-08-14, Arbetsförmedlingens återslagrapportering 2015.

Arbetsförmedlingen (2016a), *Prognos för utbetalningar 2016–2020*, 2016-05-03.

Arbetsförmedlingen (2016b), *Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2015*.

Arbetsförmedlingen (2016c), *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015*.

De Luna X, A Forslund & L Liljeberg (2008), *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04*, rapport 2008:1, IFAU, Uppsala.

Hertting N (2014) i Bo Rothstein (red), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*, Studentlitteratur.

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

Migrationsverket (2016a), *Verksamhets- och utgiftsprogno*s, 2016-04-27.

Migrationsverket (2016b), *Asylsökande till Sverige 2000 till 2015*, Migrationsverkets statistik.

Olli Segendorf Å (2003), *Arbetsmarknadspolitiskt kalendarium II*, rapport 2003:9, IFAU, Uppsala.

Riksrevisionen, *Regional anpassning av arbetsmarknadsutbildning – vilka hänsyn tas till arbetsmarknadens behov?*, RiR 2015:22.

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

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

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

Bilaga 1. Tabell om förberedande insatser

Tabell 1 Förberedande insatser och andra program, antal deltagare per år

Förberedande insatser	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aktiviteter inom arbetsförmedling eller vägledning	6 716	9 485	13 899	17 310	10 868	19 240
Arbetslivsinriktad rehabilitering	39 373	44 051	40 854	44 028	37 782	35 398
Arbetslivsintroduktion	38 479	24 241	14 754	18 041	16 235	19 750
Fördjupad kartläggning och vägledning	13 995	12 956	7 415	6 214	3 900	2 906
FUB	41 820	49 136	64 391	86 791	79 143	76 773
Andra program/insatser	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Arbetsmarknadsutbildning	38 885	44 473	39 388	43 646	39 382	36 505
Arbetspraktik och andra praktikprogram	140 493	81 834	76 521	80 174	72 024	59 969
Start av näringsverksamhet	14 541	11 071	9 769	10 708	6 831	5 334
Särskilt anställningsstöd	6 998	8 848	9 775	10 337	11 604	11 542
Förstärkt särskilt anställningsstöd ¹²⁶			2 356	7 788	10 257	12 039
Instegsjobb	7 079	7 608	6 535	7 147	8 965	10 484
För arbetssökande med funktionsnedsättning¹²⁷	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lönebidrag	59 731	58 351	56 712	50 248	43 427	41 111
Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare	5 762	5 826	5 570	5 252	4 829	4 366
Trygghetsanställning	17 101	20 479	25 122	33 289	38 050	39 869
Utvecklingsanställning	5 160	6 832	9 278	12 556	16 523	10 484

Källa: AF, Arbetsmarknadspolitiska program årsrapporter 2011–2015.

¹²⁶ Infördes 2012.

¹²⁷ Anställning i Samhall är också särskilt riktat mot arbetssökande med funktionsnedsättning, de som anställs i Samhall avaktualiseras dock som arbetssökande vid AF.

Bilaga 2. Registeranalys

Data och tillvägagångssätt

Data

Data från AF:s statistikdatabas (Datalagret) används. Populationen utgörs av personer som varit inskrivna hos AF någon gång under perioden 2004–oktober 2015. I data finns bl.a. information om individernas arbetslöshetshistorik, inskrivningsperioder, programdeltagande, individkaraktäristiska, samt information om de förberedande och orienterande utbildningarna (FUB).¹²⁸

Tillvägagångssätt

Vid framtagande av den beskrivande statistiken har vi valt att följa inflödet av arbetssökande till AF, och studera beslut om programdeltagande som sker *inom* en inskrivningsperiod.¹²⁹ En inskrivningsperiod påbörjas när individen registrerar sig hos AF och avslutas när individen lämnar AF (avaktualiseras). Data omfattar perioden fram t.o.m. 2015.¹³⁰ För att vara konsistenta, och möjliggöra jämförelser över tid, väljer vi att studera inskrivningsperioder som påbörjas 2004–2013 och följer beslut inom inskrivningsperioderna i upp till två år. För att jämföra resultaten över tid presenterar vi resultaten uppdelat på inflödet för respektive år.

Anledningen till att studera dem som påbörjat en inskrivningsperiod under året (inflödet), i stället för alla inskrivna (stocken), är att jämförelsen över tid blir tydligare. Exempelvis blir det tydligare i vilken mån styrsignaler påverkar användningen av FUB. Vidare ger nedslag i stocken en överrepresentation av individer med långa inskrivningstider. Tillvägagångssättet skiljer sig från det tillvägagångssätt AF vanligtvis tillämpar när de redovisar siffror och resultat om FUB. AF redovisar ofta resultat utifrån kvarstående i insatsen (stocken), och för ett givet år. De siffror vi presenterar kan därmed skilja sig från de som AF presenterar.

¹²⁸ Information från flera olika tabeller i AF:s datalager används: Sokatper, Insper, Ärendefakta, tabell för deltagare i Etableringsuppdraget, och flera tabeller som beskriver upphandlade utbildningar.

¹²⁹ Beslut innebär att det har fattats ett beslut om deltagande i en insats, men det behöver inte nödvändigtvis betyda att individen deltar i, eller fullföljer, insatsen. Alla beslut om FUB registreras hos AF. Även information om avbrott och felregistrerade beslut finns i AF:s register. I den här rapporten studeras alla beslut, rensat för felregistrerade beslut.

¹³⁰ Fram till datumet för datauttaget 2015-12-22.

Vi studerar hur olika insatser används i kombination. I analysen har vi valt att fokusera på beslut om deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program.¹³¹ Utöver program finns det även andra insatser som den som är inskriven på AF kan ta del av. Dessa insatser består dels av tjänster som upphandlas av kompletterande aktörer men även av tjänster i AF:s regi. Gemensamt för insatserna är att de syftar till att ge stöd i arbetssökandet, men målgruppen och utformningen av insatserna varierar. Till AF:s upphandlade insatser hör t.ex. Stöd och matchning samt Introduktion till arbete. Till det som AF själva anordnar hör t.ex. vägledning och rekryteringsträffar. Skälet till att utesluta insatser som inte ingår i ett arbetsmarknadspolitiskt program är att utbudet har varierat mycket under de senaste åren. Det är därför svårt att jämföra deltagandet i insatserna över tid. Dessutom går det inte i Datalagret att på ett bra sätt identifiera deltagande i många av de insatser som inte utgörs av arbetsmarknadspolitiska program. Vad vi däremot kan se är om det sker större förändringar i hur de arbetsmarknadspolitiska programmen används i samband med att nya insatser lanseras.¹³²

Garantiprogrammen och Etableringsuppdraget

I december 2010 genomfördes den s.k. Etableringsreformen. Reformen innebär att AF fick det samordnande ansvaret för insatser för vuxna nyanlända invandrares etablering i samhälls- och arbetslivet. Bland annat för att öka jämförbarheten över tid kommer resultaten för deltagare i Etableringsuppdraget i huvudsak att särredovisas. Vidare kommer inflödet under hela kalenderår att studeras – inflödet i Etableringsuppdraget studeras därmed för perioden 2011–2013. Analysen baseras på beslut om programdeltagande som fattas upp till två år efter det att individen påbörjat Etableringsuppdraget.¹³³

I juli 2007 infördes Jobb- och utvecklingsgarantin samt Jobbgarantin för ungdomar. I princip gäller att arbetssökande påbörjar Jobb- och utvecklingsgarantin efter att de varit inskrivna hos AF i 300 ersättningsdagar, och att ungdomar (upp till 24 år) påbörjar Jobbgarantin för ungdomar efter att ha varit inskrivna som arbetslösa hos AF

¹³¹ Det vill säga insatser som har ett program-id som motsvarar en sökandekategori i data. När vi undersöker tidpunkten för insatser utgår vi från insatsen startdatum, och inte beslutsdatumet.

¹³² År 2009 infördes extern och intern jobbcoaching, och 2014 infördes de upphandlade insatserna Introduktion till arbete samt Stöd och matchning. De två nya insatserna ersatte helt eller delvis tre andra insatser: sysselsättningsplatser med rehabiliterande inslag för personer med psykisk funktionsnedsättning; aktiviteter inom Arbetstlivsinriktad rehabilitering; aktiviteter inom Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar.

¹³³ Att studera beslut som fattas upp till två år efter påbörjat Etableringsuppdrag behöver inte nödvändigtvis betyda att beslutet sker inom ramen för Etableringsuppdraget. Individen kan potentiellt ha övergått till annan verksamhet inom AF under perioden. Vi utgår ifrån ärenden som har fått bifall, och första gången detta sker. Det kan dock hända att det vid senare tillfälle bedöms att individen inte ska ingå i Etableringsuppdraget.

i 90 dagar.¹³⁴ Vid sidan av att studera beslut om programdeltagande för inflödet till AF, studeras beslut som fattas upp till två år efter *påbörjat* garantiprogram. Anledningen är att politikens utformning i många avseende varit relaterad just till deltagande i garantierna. Resultaten redovisas separat för Jobb- och utvecklingsgarantin och för Jobbgarantin för ungdomar.¹³⁵ För att öka jämförbarheten över tid studeras inflödet under hela kalenderår – inflödet i garantierna studeras därmed för perioden 2008–2013.

Sammanfattningsvis, analysen genomförs och presenteras för fyra grupper av arbetssökanden: *i)* hela inflödet till AF (exklusive deltagare i Etableringsuppdraget) 2004–2013, *ii)* inflödet i Etableringsuppdraget 2011–2013, *iii)* inflödet i Jobb- och utvecklingsgarantin 2008–2013, och *iv)* inflödet i Jobbgarantin för ungdomar 2008–2013.

Dokumentation av deltagande i olika slags Förberedande och orienterande utbildning

En grundläggande förutsättning för att kunna följa upp och utvärdera en insats är en god dokumentation. Här beskrivs i vilken mån det är möjligt att identifiera vilka olika slags FUB som individer deltar i, om individerna fullföljer eller avbryter insatsen, och orsaker till eventuella avbrott.

Bristfällig dokumentation innebär svårigheter att genomföra statistiska analyser samt utvärdera olika slags FUB

Det finns många olika slags FUB, och det går att i Arbetsförmedlingens statistikdatabas (Datalagret) identifiera vilken individ som deltagit i vilken slags FUB. För att möjliggöra statistisk analys och utvärdering av FUB krävs dock att olika FUB går att kategorisera.

Ett sätt att kategorisera olika FUB är att använda de s.k. X-koderna, som finns dokumenterade i Datalagret. X-koderna anger inte den specifika typen av FUB individen deltar i, utan anger det övergripande syftet med insatsen, se tabell 1 på nästa sida.

¹³⁴ Det finns även andra målgrupper. Bland annat gäller för personer som uppbär ekonomiskt bistånd att de kan påbörja Jobb- och utvecklingsgarantin efter 14 månader. För ungdomar gäller att 90 dagars arbetslöshet ska förekomma inom en ramtid på fyra månader. Som längst kan ungdomar delta i Jobbgarantin för ungdomar i 15 månader, därefter övergår de i Jobb- och utvecklingsgarantin. Garantierna utgör s.k. ramprogram, vilket innebär att beslut om programdeltagande såsom FUB fattas inom ramen för garantierna.

¹³⁵ Att studera alla beslut som fattas upp till två år efter påbörjad garanti är inte nödvändigtvis detsamma som att ett beslut fattas inom ramen för garantin. Exempelvis kan ett programbeslut bryta ett garantibeslut, eller så kan en individ som påbörjat Jobbgarantin för ungdomar senare övergå i Jobb- och utvecklingsgarantin.

I november 2013 infördes en ny datalösning med ny beslutsgång. Denna förändring medförde att samma utbildning kunde tilldelas flera olika koder som indikerar inriktningen på insatsen. Samtidigt infördes ett modulsystem som innebar att FUB kan bestå av olika moduler som kombineras efter individens behov. Systemet möjliggjorde också att moduler inom FUB kan kombineras med moduler inom Arbetsmarknadsutbildning (AUB). Detta medförde att samma utbildning, utöver att ha flera olika X-koder, kan ha koder som indikerar inriktningen för en AUB (SSYK-koder). Sammantaget har det blivit svårare att i AF:s statistikdatabas identifiera vilken slags FUB individen tagit del av och om individen deltagit i FUB eller AUB.¹³⁶

Tabell 1 Inriktning på förberedande och orienterande utbildning

X-kod	Inriktning	
1	Allmänteori (inkl. ECDL)	Utbildning i grundläggande teoretiska ämnen samt grundläggande datautbildningar
2	Yrkesorientering	Informerande och orienterande utbildning inför yrkesval, arbetsmarknadsutbildning eller reguljära studier samt nivåtester
3	Yrkessvenska	Svenskundervisning för utrikes födda samt kompletterande högskoleinsatser för utrikesfödda akademiker
4	Starta eget	Utbildning i start och drift av företag. Genomgång av affärsidé, affärsplan, marknadsföring, marknadsundersökning, momsredovisning, affärsplan m.m.
5	Motivationshöjande	Studiemotiverande insatser på folkhögskola samt stödinsatser vid funktionsnedsättning. Syftet är att öka motivation inför yrkesval, studier och arbete
6	Nivåtest	Information om samt test och bedömning av lämplighet för en specifik yrkesutbildning
7	Kunskapsvalidering	Kartläggning och kompetensbedömning av tidigare utbildningar och arbetslivserfarenhet
8	Svenska för invandrare (SFI)	T.o.m november 2013
21	Ej identifierbart yrke	

¹³⁶ Problemet har uppmärksamrats internt på AF. Till följd av detta har det införts förändrade rutiner vad avser kravställningen för hur moduler paketeras. Dock påverkar inte detta möjligheten att sätta mer än en kod för utbildningens inriktning i Datalagret. Inga justeringar har heller gjorts bakåt i tiden. Det ska till följd av de ändrade rutinerna vara möjligt att beställa information från AF:s Statistikenhet vad avser antal moduler en individ deltagit i.

Upphandlingsnamn för att kategorisera olika slags FUB

Som nämnts definierar X-koderna inriktningen på den FUB en individ deltagit i, men anger inte vilken specifik FUB det rör sig om. Exempelvis går det inte att särskilja om individen deltagit i Allmänförberedande utbildning, Grundläggande moduler, Meritportfölj eller Korta vägen (se tabell 1, avsnitt 2 för en beskrivning av olika slags FUB).¹³⁷ Ett sätt att identifiera vilken specifik FUB en individ deltagit i är att i AF:s datalager göra sökningar på upphandlingsnamn.¹³⁸ Möjligheterna att använda upphandlingsnamnen har påverkats av att rutinerna för upphandling har förändrats, inte minst 2008 då myndigheten AF bildades. År 2008 började utbildningarna upphandlas på central nivå. Tidigare sköttes upphandlingen av länsarbetsnämnderna (som var egna myndigheter på regional nivå). Att upphandlingen sköttes av länsarbetsnämnderna innebar att namnen på de upphandlade utbildningarna, trots likartat innehåll, varierade mellan län.¹³⁹ De avtal som var gällande vid övergången 2008 fortsatte att löpa fram till avtalsperiodens slut. Avtalen gällde som längst i fyra år.

Det finns ingen systematiserad dokumentation som kan tillämpas för att på ett enkelt sätt identifiera och kategorisera utbildningarna med hjälp av upphandlingsnamnen. För att möjliggöra kategorisering av olika slags FUB har det krävts nära samråd med en tjänsteperson på AF:s huvudkontor, och det kan konstateras att möjligheterna att kategorisera FUB efter upphandlingsnamn kräver mycket goda kunskaper om upphandlingsnamnen och utbildningarnas innehåll.

I tabell 2 och 3 på följande sidor presenteras vilka sökord som har använts för att identifiera olika slags FUB genom sökningar i upphandlingsnamnen. Detta har gjorts separat i de register som tillämpades före respektive efter att den nya datalösningen infördes i november 2013. Efter att ha kategoriserat utbildningarna genom sökningar i upphandlingsnamnen har vi tittat närmare på hur väl detta har fungerat. Vi har inte genom våra valda sökord kunnat kategorisera alla utbildningar, och

¹³⁷ En observation som har gjorts i samband med databearbetningarna är att samma utbildning kan ha olika X-koder i olika register, vilket berör omkring 0,1 procent av utbildningarna. X-koder (SSYK) finns i Ärendefakta och i Utbildningsregistret under perioden. Koderna som finns i Ärendefakta är satta manuellt av handläggarna på de lokala arbetsförmedlingarna; därmed kan det finnas inkonsekvens mellan registren. Resultaten som presenteras i bilagan baseras på registret över utbildningar. Övriga resultat i rapporten baseras på de X-koder som finns i Ärendefakta.

¹³⁸ Olika utbildningar har också olika *utbildnings-id*. Detta id-nummer används för att koppla utbildningens inriktning (SSYK) till utbildningens upphandlingsnamn. För vissa upphandlingsnamn (avtal) har Riksrevisionen erhållit utbildningens id-nummer. Då utbildnings-id är kopplat till upphandlingsnamnet (avtalet) skulle det ge samma resultat att tillämpa dessa utbildnings-id. Informationen som erhållits är inte tydligt kategoriserad och innehåller inte heller id-nummer vad avser *alla* slags FUB. De täcker dessutom bara en mindre del av den studerade tidsperioden. Att använda utbildningarnas upphandlingsnamn bedöms därför som en bättre metod.

¹³⁹ Detta återspeglas i att det i de tidigare registren finns drygt 16 500 olika namn på upphandlade utbildningar, och i de senare drygt 2 500. Många namn särskiljs endast av ortsnamnet.

det förekommer också att utbildningar kategoriseras fel. I tabell 2 och 3 presenteras vilka justeringar som har gjorts efter att närmare ha studerat vilka utbildningar som kategoriserats genom tillämpning av de valda sökorden.¹⁴⁰ Exempelvis har vi (tabell 2) för utbildningar som innehåller ordet "förberedande", men även ordet "asperger" eller "synsvaga", justerat så att de i stället ingår i gruppen "motivationshöjande".

Sammantaget har det i de register som tillämpas *efter* förändringarna i november 2013 med hög träffsäkerhet varit möjligt att identifiera vilken slags FUB individen deltagit i. Vad avser de register som tillämpades *före* november 2013 har det varit betydligt svårare. För denna period finns det över 16 500 olika upphandlingsnamn (i många fall särskiljs dock namnen enbart avseende den ort där utbildningen tillhandahålls). Vi har haft ambitionen att kategorisera de vanligast förekommande utbildningarna – upp till att vi täckt 90 procent av de fattade besluten under perioden. För att möjliggöra detta har vi behövt tillämpa betydligt fler sökord än för perioden efter november 2013.¹⁴¹ Bedömningen är emellertid att träffsäkerheten för vissa inriktningar är relativt dålig. Det är exempelvis svårt att särskilja utbildningar som klassificeras som *allmänförberedande* och *yrkesförberedande utbildningar*.

Tabell 2 Sökord och kategorisering för registren som täcker perioden efter nov. 2013

Namn	Sökord	Gruppering/Justering
Förberedande (ej Allmänförberedande/Flexibla anpassningsmoduler)	Förberedande	<i>Motivationshöjande</i> Asperger, Synsvaga <i>Yrkesförberedande/ förb. AUB</i> !=Motivationshöjande (ej folkhögskola)
Flexibla anpassningsmoduler	Flexibla anpassningsmoduler	
Allmänförberedande	Allmänförberedande	
Grundläggande modul	Grundläggande modul	
FUB	FUB	<i>Motivationshöjande</i> ADHD

¹⁴⁰ Do-filer med den exakta kodningen kan erhållas från Riksrevisionen.

¹⁴¹ Som utgångspunkt har vi tillämpat samma sökord som för perioden efter november 2013 vilket dock medför att närmare 40 procent av besluten inte går att kategorisera med avseende på inriktning.

FÖRBEREDANDE OCH ORIENTERANDE UTBILDNING

Namn	Sökord	Gruppering/Justering
FUB	FUB	<i>Yrkesförberedande/förb. AUB !=Motivationshöjande (ej folkh.)</i>
Testmodul/Test	Testmodul, Test	<i>Yrkesförberedande/förb. AUB</i>
Orienterande modul/ Orientering	Orienterande modul, Orientering	<i>Motivationshöjande</i>
Validering	Validering	
Meritportfölj	Meritportfölj	
Folkhögskola	Folkhögskola, Folkhög- skole, Studiemotiverande	
Svenska/Yrkessvenska	Svenska, Yrkessvenska	
Min väg	Min väg	<i>Motivationshöjande</i>
Utredningsplatser	Utredningsplatser	
Personlig inventering	Personlig inventering	<i>Motivationshöjande</i>
Arbetsplatsförlagd AUB	Arbetsplatsförlagd	
Starta eget	SSYK_NOV13="X004", Start av arbetsintegrerade sociala	
Korta vägen	Korta vägen	
Övrigt	Ej kategoriserat enligt ovan	<i>Motivationshöjande Akademikertrainee Döva Utredningsplatser Rehabkartläggning Folkhögskola Fhsk. Yrkesförberedande/förb. AUB !=Motivationshöjande !=Utredningsplatser !=Folkhögskola</i>

Not: Sökorden har tillämpats både med gemener och versaler. Detta anges ej i tabellen, men de exakta sökorden med avseende på gemener/versaler kan erhållas vid förfrågan.

Tabell 3 Sökord och kategorisering för registren som täcker perioden före nov. 2013

Namn	Sökord	Gruppering/Justering
Förberedande (ej Allmänförberedande/ Flexibla anpassningsmoduler)	Förberedande	<i>Yrkesförberedande/förb. AUB</i>
Flexibla anpassningsmoduler	Flexibla anpassningsmoduler	
Allmänförberedande	Allmänförberedande	<i>Yrkesförberedande/förb. AUB (Yrkesintroduktion)</i>
Grundläggande modul	Grundläggande modul	
FUB	FUB	<i>Yrkesförberedande/förb. AUB</i>
Testmodul/Test	Testmodul, Test	<i>Yrkesförberedande/förb. AUB</i>
Orienterande modul/ Orientering	Orienterande modul, Orientering	<i>Motivationshøjande (ej folkh.)</i>
Validering	Validering	
Meritportfölj	Meritportfölj	
Folkhögskola	Folkhögskola, Folkhögskole, Studiemotiverande	
Svenska/Yrkessvenska	Svenska, Yrkessvenska	
Min väg	Min väg	<i>Motivationshøjande (ej folkh.)</i>
Utredningsplatser	Utredningsplatser	
Personlig inventering	Personlig inventering	<i>Motivationshøjande (ej folkh.)</i>
Arbetsplatsförlagd AUB	Arbetsplatsförlagd	
Starta eget	(Se nedan, för sökord som använts)	
Korta vägen	Korta vägen	
Övrigt	Ej kategoriserat enligt ovan	

Ytterligare sökord och justeringar som tillämpats för perioden före nov. 2013

Starta eget	Starta eget, Start av näringsverksamhet, Eget på väg, Egna företagare på väg, Entreprenör, Företagarskolan, Företagarutbildning, Påbyggnad Starta Eget, Start av egen näringsverksamhet, Start av eget, Nyföretagarutbildning, Näringsverksamhet	
Aktivitetsgaranti/ Garantimoduler	Aktivitetsgaranti, Garantimoduler	Motivationshöjande (ej folkh.)
Heta arbeten	Heta arbeten	Motivationshöjande (ej folkh.)
Jag en resurs på arbetsm./ Jobb i sikte	Jag – en resurs på arbetsmarknaden, Jobb i sikte	Motivationshöjande (ej folkh.)
Mot jobbet	Mot jobbet, På kurs mot ett nytt arbete, På väg till arbete	Motivationshöjande (ej folkh.)
Arbetsprövning/Träning/ Förmåga	Arbetsprövning, Arbetsutbildning, Arbetsförmåg., Prova på, Pröva på, Prövningsplatser, Startsträckan,	Allmänförberedande
Yrke och framtid/yrkesvägledning	Yrke och Framtid, Yrkesvägledning,	Allmänförberedande
X-21/X-draget	X-21, X-draget	Motivationshöjande (ej folkh.)
Grundkurs	Grundkurs	Allmänförberedande
Introduktion	Introduktion	Yrkesförberedande/förb. AUB
Kartläggning	Kartläggning	Allmänförberedande
Tillbaka i arbete/Vägen tillbaka	Tillbaka,	Motivationshöjande (ej folkh.)
Rehab	Rehab	Allmänförberedande
Flexibla anpassningsmoduler	Flexibla anpassningsmoduler, Flex.	(Ersätter Flexibla anpassningsmoduler)
Arbetsutbildning/Praktik	Arbetsutbildning, Arbetspraktik	Allmänförberedande

Ytterligare sökord och justeringar som tillämpats för perioden före nov. 2013

Motivation	Motivation	Motivationshøjande (ej folkh.)
Svenska/Yrkessvenska	SFI	
Aura	Aura	Motivationshøjande (ej folkh.)
Grundläggande datautbildning	Grund. datautbildning	Allmänförberedande
Datautb. funktionsnedsatta	Datautbildning för funk	Allmänförberedande
Grundl. Datautb. modersm.	Grundutb. datahantering	Allmänförberedande
ViljaVågaVinna	ViljaVågaVinna	Motivationshøjande (ej folkh.)
ITU	ITU	Yrkesförberedande/Förb. AUB
Bättre förberedd	Bättre förberedd	Motivationshøjande (ej folkh.)
Trappan	Trappan	Motivationshøjande (ej folkh.)
Aktivering och motiv	Aktivering och motiv	Motivationshøjande (ej folkh.)
Aktiva åtgärder	Aktiva åtgärder	Allmänförberedande
Se fram	Se fram	Motivationshøjande (ej folkh.)
Distansutbildning	Distansutb.	Allmänförberedande
Planera din framtid	Planera din framtid	Motivationshøjande (ej folkh.)
Yrkesintroduktion	Yrkesintroduktion	Allmänförberedande
Personlig utveckling	Personlig utveckling	Motivationshøjande (ej folkh.)
Kompetenshøjande	Kompetenshøjande	Allmänförberedande
Intervjuträning	Intervjuträning	Allmänförberedande
ESF/EU	ESF, EU	Motivationshøjande (ej folkh.)
Övrigt	Ej kategoriserat enl. ovan	
Yrkesförberedande/förb. AUB*		Allmänförberedande X1
Yrkesförberedande/förb. AUB*		Allmänförberedande X2 & Arbetsintroduktion för nyanlända X2 & Nytt val – yrkesintro- duktion

Not: *Justeringar som skett efter gruppering av kategorierna. Justeringarna har skett via att kombinera X-koden och sökord. Sökorden har tillämpats både med gemener och versaler. Detta anges ej i tabellen, men de exakta sökorden med avseende på gemener/versaler kan erhållas vid förfrågan.

Samma slags Förberedande och orienterande utbildning dokumenteras med olika inriktningar

De två tillvägagångssätten att kategorisera olika slags FUB – X-koder respektive upphandlingsnamn – jämförs i tabell 4 och 5 nedan. Vad avser X-kod 8 – SFI – tillhålls denna inriktning inom ramen för det reguljära utbildningssystemet. Därmed finns inga upphandlingsnamn för denna inriktning.

Resultatet visar att samma slags FUB kan ha registrerats med olika inriktningar. För systemet som tillämpas *efter* förändringarna 2013 finns de mest påtagliga överlappningarna mellan X1 och X2 (*allmän teori* respektive *yrkesorientering*). Exempelvis innehåller koden X1 och X2 i hög grad både insatserna Allmänförberedande utbildning och Grundläggande moduler. Av de insatser som kategoriseras som X1 är 17 procent Allmänförberedande utbildning och 67 procent Grundläggande moduler. Motsvarande siffror för X2 är 17 respektive 24. X3, X4 och X6 (*yrkessvenska, starta eget, och nivåtest*) identifierar med relativt hög säkerhet vilken slags utbildning individen tagit del av. För systemet som tillämpas *före* förändringar i november 2013 framgår av tabell 5 t.ex. att utbildningar som via upphandlingsnamnen kategoriserats som *allmänförberedande utbildning* utgör en stor andel av insatserna i X1, X2 och X5, och att insatser som kategoriserats som *yrkesförberedande* utgör en stor andel i X-koderna X1, X2 och X6. Det går inte att avgöra om överlappningarna mellan X-koderna i huvudsak består i att insatserna varit svåra att kategorisera utifrån upphandlingsnamnen, eller på grund av att samma insatser har kodats med olika X-koder.

Att använda upphandlingsnamnen för att kategorisera och studera en längre tidsperiod bedöms inte vara möjligt inom ramen för denna granskning.¹⁴² Trots att X-koderna inte är helt träffsäkra vad gäller att identifiera vilken slags Förberedande och orienterande utbildning individerna tagit del av så är det dessa koder som används vid analys av olika utbildningsinriktningar i denna granskning. Resultaten ska därför tolkas med viss försiktighet, särskilt avseende X-koderna X1 och X2 och perioden efter november 2013. För att i analysen hantera att samma utbildning kan ha flera olika X-koder har vi följt det tillvägagångssätt som AF själva tillämpar vid analys av FUB. X-koden med det högsta löpnumret, dvs. den senast inlagda X-koden, används.

¹⁴² För detta bedöms en omfattande och manuell genomgång av utbildningarnas upphandlingsnamn, och goda kunskaper om vilket innehåll som döljer sig bakom upphandlingsnamnen.

Tabell 4 Utbildningar fördelat på X-koder. Baserat på beslut i de register som tillämpas för tiden efter november 2013

	Totalt	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7
Allmänförberedande	0,24	0,17	0,55					
Yrkessvenska (inkl. sv. för analf.)	0,19			0,88				
Yrkesförberedande/ Förb. AUB	0,17	0,03	0,07				1,00	0,18
Grundläggande modul	0,15	0,67	0,24					
Meritportfölj	0,08	0,11						0,69
Folkhögskola	0,06		0,03			0,66		
Motivationshöjande (ej folkh.)	0,03	0,02	0,08					
Korta vägen	0,03			0,12				
Starta eget	0,02		0,01		1,00			
Utredningsplatser	0,02					0,24		
Validering	0,01							0,13
Arbetsplatsförlagd AUB	0,01		0,02					
Flexibla anpassningsmoduler	0,01					0,10		
Antal	209 521	15 128	86 217	44 238	3 071	13 880	26 458	20 529

Tabell 5 Utbildningar fördelat på X-koder. Baserat på beslut i registren för tiden före november 2013

	Totalt	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X21
Allmänförberedande	0,25	0,82	0,31			0,32	0,13	0,06	
Yrkesförberedande/ Förb. AUB	0,23		0,43		0,02	0,08	0,77	0,13	0,78
Svenska/Yr- kessvenska	0,15		0,01	0,94					
Motivations höjande (ej folkh.)	0,11	0,03	0,15	0,01	0,04	0,35		0,06	0,05
Starta eget	0,04				0,87				0,01
Meritportfölj	0,04							0,49	
Folkhögskola	0,02					0,12			
Validering	0,02						0,01	0,21	
Utrednings platser	0,01					0,07			
Flexibla anpassning smoduler	0,01					0,06			
Korta vägen	0,01			0,03					
Arbetsplats- förlagd AUB			0,01						
Övrigt	0,10	0,15	0,10	0,01	0,08	0,21	0,08	0,04	0,16
Antal	665 059	73 930	191 451	107 071	32 198	115 546	63 230	54 000	2 845

Not: Övrigt består av utbildningar som inte har kategoriserats.

Avbrott är svåra att värdera

I AF:s datalager finns information om huruvida deltagande i en insats har avbrutits. Till dessa avbrott finns avbrottsorsaker kopplade, det kan exempelvis handla om att

individen *fått anställning*, har *slutat på egen begäran* eller *påbörjat annat program*.¹⁴³ En orsak som är särskilt vanlig är avbrott *enligt överenskommelse*. I den dokumentation som erhållits från AF framgår inte närmre vad olika avbrottsorsaker innebär. Antalet olika koder för avbrottsorsaker är knappt 2 300, och flera av dessa koder tycks motsvara samma avbrottsorsak – exempelvis finns det omkring 100 olika koder för *slutat på egen begäran*.¹⁴⁴ I sammanhanget bör det nämnas att det modulsystem som infördes i november 2013, som diskuterats ovan, medförde att det inte med säkerhet går att avgöra vilken insats en individ avbrutit – en FUB eller en AUB.

En avbruten insats kan ha positiva såväl som negativa orsaker. Ett avbrott kan innebära att individen inte har klarat av att fullfölja insatsen men även t.ex. att individen fått jobb. En annan orsak till att avbrott registreras är att insatsen är kortare än beslutsperioden. Det vill säga, även om insatsen fullföljs kan det förekomma att ett avbrott registreras i data. Att registrerade avbrott kan ha såväl positiva som negativa orsaker (och ibland inte heller innebär ett egentligt avbrott) i kombination med att avbrottsorsakerna är svåra att överblicka och kategorisera medför att avbrotten är svåra att värdera.¹⁴⁵ Att följa avbrott och avbrottsorsaker kan bidra med viktig information om hur FUB fungerar. Det är därför positivt att det i AF:s datalager finns detaljerad information om avbrott, men för att statistiken ska gå att använda på ett bra sätt krävs att dokumentationen blir mer systematiserad och transparent.

¹⁴³ När registerdata analyseras konstateras att det finns avbrott som saknar avbrottsorsak, vilket till stor del beror på *återkallande enligt förordnande*.

¹⁴⁴ Se underlag a, tabell 45-48, för de 20 vanligaste avbrottsorsakerna. Nedslag har gjorts enbart vissa år.

¹⁴⁵ AF tycks inte ha några rutiner för hur olika avbrottsorsaker kan grupperas eller kategoriseras (e-post från Arbetsförmedlingen 2016-04-18).

Bilaga 3. Enkät till chefer vid lokala arbetsförmedlingar

En enkät riktades till samtliga dåvarande chefer på arbetsförmedlingskontor (140 stycken) och sektionschefer (429 stycken) vid arbetsförmedlingskontoren. AF håller på att organisera om de lokala arbetsförmedlingarna och begreppet arbetsförmedlingskontor är på väg att ersättas av arbetsförmedlingsenheter. Det innebär att vissa av de kontor vi riktat enkäten till numera räknas som sektioner och vissa av dem som är kontorschefer i vår undersökning har blivit sektionschefer i stället. Undersökningen administrerades av AF:s undersökningsenhet. Enkätundersökningen till cheferna på arbetsförmedlingarna pågick mellan den 25 november och den 21 december. Det gick ut två påminnelser och totalt inkom 92 svar. Enkätundersökningen till sektionscheferna pågick mellan den 25 november och den 24 december 2015. Det gick ut tre påminnelser och totalt inkom 258 svar. Åtminstone ett svar har inkommit, antingen från kontorschef eller någon sektionschef, från 125 av 140 kontor.¹⁴⁶ Ett tämligen stort antal respondenter har emellertid inte svarat på alla frågor i enkäten, därför redovisas svarsfrekvensen löpande i tabellsammanställningen. När det gäller cheferna vid arbetsförmedlingarna är svarsfrekvensen som lägst 54 procent. Det partiella bortfallet bland sektionscheferna är högre. Det skulle kunna förklaras av att alla sektioner inte arbetar med FUB i lika stor utsträckning. I vilken mån bortfall är ett problem beror på hur de som inte svarat skiljer sig från dem som svarat och om man bör förvänta sig att det snedvrider resultaten. I nedanstående analys undersöks skillnader mellan populationen, de som svarat och de som inte alls svarat.

Generellt är skillnaden liten mellan de arbetsförmedlingar som svarat och arbetsförmedlingarna i genomsnitt, alltså populationen, när det gäller andelen inskrivna som utgör etableringsdeltagare, har förgymnasial utbildning, har funktionsnedsättning, är utrikes födda eller äldre än 55 år. Även de kontor där chefen inte svarat liknar genomsnittet och de svarande i de här hänseendena. Däremot verkar de arbetsförmedlingar där chefen inte svarat något oftare ha en högre andel inskrivna i etableringen, med förgymnasial utbildning, med funktionsnedsättning eller utrikes födda. Detta framgår av att en större andel av de arbetsförmedlingar där chefssvar saknas har en andel av sådana deltagare som placeras i den fjärde percentilen när andelen deltagare med olika egenskaper percentilrankas. Eftersom FUB används i

¹⁴⁶ Chefer som tillhörde Nationell service skulle inte inkluderas i urvalet, trots detta har 19 svar inkommit från sådana chefer. Eftersom det handlar om så få chefer, där 11 inte avgett några svar på majoriteten av frågorna, bedöms detta inte påverka resultaten.

stor utsträckning inom etableringsuppdraget och för svaga grupper såsom funktionsnedsatta skulle det kunna medföra att chefer på arbetsförmedlingar som fattar särskilt många beslut om insatsen inte svarat i samma omfattning (jämför avsnitt 5.2).

De sektionschefer som svarat arbetar även de på arbetsförmedlingar som inte skiljer sig i så hög grad från genomsnittet av arbetsförmedlingar i de här hänseendena. Däremot är det fler kontor, där sektionschefer inte svarat, som har en jämförelsevis hög andel funktionsnedsatta eller inskrivna i rehabiliteringssamverkan med Försäkringskassan; detta avspeglas också i att fler av dessa arbetsförmedlingar har en så stor andel sådana deltagare att de placeras i den fjärde percentilen. När det gäller andelen inskrivna utrikes födda är mönstret det motsatta. De sektionschefer som svarat arbetar i lägre utsträckning på arbetsförmedlingar med en stor andel utrikes födda. Det kan vara problematiskt att färre sektionschefer på arbetsförmedlingar med många funktionsnedsatta valt att inte svara eftersom förhållandevis många funktionsnedsatta deltar i FUB. När det gäller inskrivna i rehabiliteringssamverkan med Försäkringskassan har vi dock indikationer från arbetet med granskningen på att FUB används i mindre utsträckning i arbetet med denna sökandegrupp.¹⁴⁷ Det innebär att den lägre svarstendensen blir mindre problematisk och en följd av att insatsen är mindre relevant för dem som arbetar på dessa arbetsförmedlingar. Det samma kan sägas gälla när det gäller svaren från sektionschefer på arbetsförmedlingar som har en relativt låg andel inskrivna utrikes födda eftersom inrikes födda tar del av en FUB mer sällan än utrikes födda (egentligen utomeuropeiskt födda, jämför avsnitt 4.1).

Tabell 1 Beskrivning av kontorskaraktäristika svarande och bortfall, enkät till chefer vid arbetsförmedlingar

	Andel på arbetsförmedlingar i genomsnitt	Andel på de arbetsförmedlingar som svarat	Andel på de arbetsförmedlingar som inte svarat
KONTORSCHEFER			
Andel etableringsdeltagare bland de inskrivna på arbetsförmedlingen	9,7 %	9,5 %	10 %
Andel i 1:a respektive 4:e percentilen	25,5, 25	25,5, 23,5	25,5, 27,5
Andel inskrivna med förgymnasial utbildning	30,5 %	30 %	31,5 %

¹⁴⁷ Intervju 10 vid lokal arbetsförmedling.

	Andel på arbetsförmedlingar i genomsnitt	Andel på de arbetsförmedlingar som svarat	Andel på de arbetsförmedlingar som inte svarat
Andel i 1:a respektive 4:e percentilen	25,5, 25	31,5, 22	16,5, 29
Andel inskrivna med funktionsnedsättning	30 %	30,5 %	28,5 %
Andel i 1:a respektive 4:e percentilen	25,5, 25	23,5, 21	29, 31
Andel inskrivna som är utrikes födda	38,5 %	38,5 %	38,5 %
Andel i 1:a respektive 4:e percentilen	25,5, 25	26,5, 23,5	23,5, 27,5
Andel inskrivna som är äldre än 55 år	17,5 %	17,5 %	18 %
Andel i 1:a respektive 4:e percentilen	25,5, 25	25,5, 28	25,5, 20
Andel inskrivna som deltar i rehabiliteringssamverkan	2,7 %	3,3 %	2 %
Andel i 1:a respektive 4:e percentilen	25,5, 25	25,5, 28	25,5, 20
Andel inskrivna som är arbetslösa eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program	54,5 %	55 %	53,5 %
Andel i 1:a respektive 4:e percentilen	25,5, 25	21, 25,5	32,5, 23,5
SEKTIONSCHEFER			
Andel etableringsdeltagare bland de inskrivna på arbetsförmedlingen	10,5 %	11 %	7,5 %
Andel i 1:a respektive 4:e percentilen	26,5, 23,5	25, 24	35, 21
Andel inskrivna med förgymnasial utbildning	31 %	31 %	29 %

	Andel på arbetsförmedlingar i genomsnitt	Andel på de arbetsförmedlingar som svarat	Andel på de arbetsförmedlingar som inte svarat
Andel i 1:a respektive 4:e percentilen	26, 24	26, 24	26, 23
Andel inskrivna med funktionsnedsättning	28,5 %	28 %	32,5 %
Andel i 1:a respektive 4:e percentilen	25,5, 24,5	27, 19	16,5, 56
Andel inskrivna som är utrikes födda	41,5 %	43,5 %	29,5 %
Andel i 1:a respektive 4:e percentilen	25, 24	20, 27	56, 7
Andel inskrivna som är äldre än 55 år	17 %	16,5 %	19,5 %
Andel i 1:a respektive 4:e percentilen	26, 25	27,5, 20	16, 51
Andel inskrivna som deltar i rehabiliteringssamverkan	2,5%	2,5 %	4 %
Andel i 1:a respektive 4:e percentilen	25, 24,5	24 -	32,5,18,5
Andel inskrivna som är arbetslösa eller deltar i arbetsmarknadspolitiska program	55,5	56,5 %	51 %
Andel i 1:a respektive 4:e percentilen	26, 23	21, 25	54, 11,5

En viktig anledning till att rikta enkäten även till sektionschefer är att kontoren kan vara organiserade så att arbetsförmedlingschefen har en mer övergripande roll och sektionschefen är den som driver verksamheten på ett geografiskt avgränsat arbetsställe.

Tabell 2 Sektionschefers roll på arbetsförmedlingskontor

Sektionschefers roll	
Andel kontorschefer med sektionschefer under sig som ansvarar för delar av kontorets verksamhet	82,5 %
Andel kontorschefer som leder en del av kontoret utan att ha en sektionschef under sig	49,5 %
Andel sektionschefer som leder en sektion belägen på samma ort som det kontor det tillhör	88 %
Andel sektionschefer vars sektion arbetar med en särskild målgrupp bland de arbetssökande	74 %

En sammanställning av enkätsvaren finns i elektronisk bilaga 7.

Bilaga 4. Enkäter till arbetsförmedlare

Populationen definierades som de arbetsförmedlare som enligt AF:s administrativa system anvisat åtminstone en person till en förberedande eller orienterande utbildning under de tre månader som närmast föregick enkätutskicket. I populationen ingick 4 650 handläggare. Ett bruttourval av 1 500 arbetsförmedlare fick enkäten. Undersökningen pågick mellan den 8 december 2015 och den 17 januari 2016. Det gick ut tre påminnelser och totalt inkom 1 000 svar, vilket ger en svarsfrekvens på 67 procent. Av dessa uppgav 38 att de aldrig anvisar arbetssökande till förberedande och orienterande utbildning och dessa definieras därför som övertäckning. Netto-urvalet uppgick till 1 462 arbetsförmedlare.

Tabell 1 Hur ofta anvisar du en arbetssökande till en förberedande och orienterande utbildning?

Frekvens	Samtliga arbetsförmedlare
Varje vecka	16 %
Varje månad men mer sällan än varje vecka	49 %
Varje kvartal men mer sällan än varje månad	22 %
Mer sällan än varje kvartal	9 %
Aldrig*	4 %
Antal svar	994

*Respondenten leds ut ur enkäten. Dessa respondenter räknas som övertäckning och exkluderas ur analysen.

Alla dessa har emellertid inte besvarat alla frågor i enkäten, 60 arbetsförmedlare har t.ex. besvarat 1–3 frågor. I tabellsammanställningen av enkätsvaren så framgår därför svarsfrekvensen på varje fråga; den ligger generellt strax under 60 procent. I vilken mån bortfall är ett problem beror på hur de som inte svarat skiljer sig från dem som svarat och om man bör förvänta sig att det snedvrider resultaten. I nedanstående analys undersöks skillnader mellan populationen, de som svarat och främst de som inte alls svarat.

De som svarat är något äldre än genomsnittet bland arbetsförmedlarna i urvalet och har i genomsnitt varit anställda något längre än genomsnittet i urvalet. Vi har uppgifter om hur många beslut om FUB med olika X-koder som arbetsförmedlarna i urvalet fattat under perioden som vi använde för att identifiera populationen. De arbetsförmedlare som svarat har fattat fler beslut om FUB än genomsnittet i hela urvalet. De har även i samma utsträckning som genomsnittet fattat beslut om FUB

med olika x-koder. De som *inte* svarat är dock något yngre och har en kortare genomsnittlig anställningstid. De utmärker sig i viss utsträckning genom att ha fattat färre beslut om FUB med x-koderna x001 (allmän teori), x002 (yrkesorientering), x006 (nivåtest) och x007 (kunskapsvalidering). Detta är positivt i så måtto att vi fått svar från personer med erfarenhet från organisationen och av att fatta beslut om FUB och med olika x-koder.

Tabell 2 Beskrivning urval, svarande och bortfall, enkät till arbetsförmedlare

Urval	Andel i urvalet	Andel bland dem som svarat	Andel bland dem som inte svarat	Respondenter som avbrutit tidigt*
Genomsnittsålder	44,5 år	46 år	41 år	42
Man	30 %	31 %	28,5 %	30
Kvinna	70 %	69 %	71,5 %	70 %
Genomsnittlig anställningstid vid AF	8,99 år	9,9 år	7,2 år	7,3
Antal beslut om förberedande och orienterande utbildning (kvartalet innan undersökningen genomfördes)	Andel i urvalet	Andel bland dem som svarat	Andel bland dem som inte svarat	Respondenter som avbrutit tidigt*
Genomsnittligt antal beslut om förberedande och orienterande utbildning	8,1	8,3	7,8	
Genomsnittligt antal beslut <i>Allmän teori</i> (x001)	2,9	2,8	3,1	1,8
Genomsnittligt antal beslut <i>Yrkesorientering</i> (x002)	4,8	4,9	4,6	3,7
Genomsnittligt antal beslut <i>Yrkessvenska</i> (x003)	2,7	2,7	2,7	2,1
Genomsnittligt antal beslut <i>Starta eget</i> (x004)	1,6	1,4	2,2	1,1
Genomsnittligt antal beslut <i>Motivationshöjande</i> (x005)	2,8	2,9	2,6	3,4
Genomsnittligt antal beslut <i>Nivåtest</i> (x006)	3,2	3,4	2,9	3,2
Genomsnittligt antal beslut <i>Kunskapsvalidering</i> (x007)	1,9	1,9	2,1	1,7

*Totalt 60 arbetsförmedlare

Enkäten bestod av två delar. I den första delen skulle arbetsförmedlarnas svar gälla den senaste anvisningen till förberedande och orienterande utbildning som de gjort. Vi ville genom att fråga om den senaste anvisningen underlätta deras svarande eftersom det finns flera olika slags förberedande och orienterande utbildning.

Tabell 3 Till vilken slags förberedande och orienterande utbildning anvisade du? (Svarsfrekvens: 65 procent)

Förberedande och orienterande utbildning	Samtliga arbetsförmedlare
Allmänförberedande utbildning	16,5 %
Grundläggande modul/utbildning	16 %
Förberedande inför en arbetsmarknadsutbildning	47,5 %
Yrkessvenska	7,5 %
Meritportfölj	1,5 %
Korta vägen	3 %
Övrig valideringsinsats	2 %
Annan förberedande och orienterande utbildning, ange vilken:	6 %
Antal svar	947

I den andra delen instruerades de att svara generellt gällande sitt arbete med förberedande och orienterande utbildning.

En sammanställning av enkätsvaren finns i elektronisk bilaga 7.

Bilaga 5. Intervjuer vid lokala arbetsförmedlingar

I granskningen har genomförts intervjuer vid fyra lokala arbetsförmedlingar. Vid kontoren har två till tre arbetsförmedlare intervjuats enskilt eller i mindre grupper. Intervjuer har också genomförts med chef eller sektionschef/er, verksamhetssamordnare och leverantörsuppföljare. Kontoren valdes ut i flera steg. Det första kontoret valdes ut på grund av att man där hade hög andel beslut om FUB som inte var klassificerade enligt X-kod. Därefter valdes kontor utifrån andelen inskrivna som var lågutbildade och som deltagit i FUB. Därefter valdes även kontor utifrån etableringsuppdraget (hög och låg andel). Sammanlagt har vi genomfört 15 intervjuer.

Bilaga 6. Skriftliga frågor till marknadsområdena

Riksrevisionen har skickat ett antal frågor om uppföljning av resultat av utbildningar, styrning uppifrån och nedåt i organisationen, informationsinsatser, stödsatser och upphandling. Svar har inkommit från nio marknadsområden. Frågorna återfinns nedan:

- Finns det någon strategi, några riktlinjer eller motsvarande för hur ni arbetar med förberedande och orienterande utbildning inom marknadsområdet? Finns det något sådant för arbetsmarknadsutbildningen?
- Styr marknadsområdet hur kontoren och/eller förmedlarna ska arbeta med utbildningsinsatser på något sätt?
- Följer ni upp hur arbetsförmedlingarna använder förberedande och orienterande utbildningar inom marknadsområdet (dvs. samlat för marknadsområdet)? Vad innehåller en sådan uppföljning i så fall? Hur använder ni de uppföljningarna?
- Följer ni upp utfall/resultat (som t.ex. övergång till annat program, annan utbildning eller annat) av förberedande och orienterande utbildningar på marknadsområdesnivå? Vad för utfall/resultat i så fall? Hur använder ni de uppföljningarna?
- Följer ni upp utfall/resultat (som t.ex. övergång till arbete) av arbetsmarknadsutbildning på marknadsområdesnivå? Vad för utfall/resultat i så fall? Hur använder ni de uppföljningarna?
- Har ni gjort några informationsinsatser när det gäller utbudet av upphandlad utbildning?
- Har ni några stödfunktioner för arbetsförmedlingskontoren när det gäller upphandlad utbildning? Vilka är de och vilka uppgifter har de?
- Hur fungerar upphandlingen av utbildningar från er horisont? Hur motsvarar de upphandlade utbildningarna era behov i marknadsområdet?
- Finns utrymme att göra anpassning av utbildningar inom ramen för befintliga avtal efter behoven i ert marknadsområde? Är ni på marknadsområdesnivå involverade i dem?
- Nås ni på marknadsområdesnivå av någon styrning från AF:s huvudkontor eller regionerna om utbildningsinsatser? Vad/vilken i så fall?