



## Insatsen Förberedande och orienterande utbildning

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår två tillkännagivanden till regeringen med anledning av motionsyrkanden som rör insatsen Förberedande och orienterande utbildning.

- Regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder för att insatsen Förberedande och orienterande utbildning ska kunna följas upp på ett bättre sätt.
- Regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder så att resurserna inom arbetsmarknadspolitiken riktas till insatser som ger bättre resultat än Förberedande och orienterande utbildning.

Vidare föreslår utskottet att riksdagen avslår ett motionsyrkande om upphandling av bl.a. insatsen Förberedande och orienterande utbildning och lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

I en reservation (S, MP, V) föreslås att riksdagen inte ska göra något tillkännagivande till regeringen.

### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2016/17:87 Riksrevisionens rapport om Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning.

Sex yrkanden i följdmotioner.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Utskottets överväganden.....	6
Uppföljning av insatsen Förberedande och orienterande utbildning .....	6
Resurser till andra insatser än Förberedande och orienterande utbildning .....	10
Upphandling av bl.a. insatsen Förberedande och orienterande utbildning .....	11
Skrivelsen .....	12
Reservation .....	13
Resurser till andra insatser än Förberedande och orienterande utbildning, punkt 2 (S, MP, V) .....	13
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	14
Skrivelsen .....	14
Följdmotionerna .....	14

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Uppföljning av insatsen Förberedande och orienterande utbildning

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder för att insatsen Förberedande och orienterande utbildning ska kunna följas upp på ett bättre sätt.

Därmed bifaller riksdagen motion

2016/17:3610 av Elisabeth Svantesson m.fl. (M, C, L, KD) yrkande 1 och

bifaller delvis motion

2016/17:3605 av Sven-Olof Sällström (SD) yrkandena 1–3.

## 2. Resurser till andra insatser än Förberedande och orienterande utbildning

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder så att resurserna inom arbetsmarknadspolitiken riktas till insatser som ger bättre resultat än Förberedande och orienterande utbildning.

Därmed bifaller riksdagen motion

2016/17:3610 av Elisabeth Svantesson m.fl. (M, C, L, KD) yrkande 2.

*Reservation (S, MP, V)*

## 3. Upphandling av bl.a. insatsen Förberedande och orienterande utbildning

Riksdagen avslår motion

2016/17:3605 av Sven-Olof Sällström (SD) yrkande 4.

## 4. Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2016/17:87 till handlingarna.

Stockholm den 1 juni 2017

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

*Raimo Pärssinen*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Raimo Pärssinen (S), Elisabeth Svantesson (M), Jessika Roswall (M), Ann-Christin Ahlberg (S), Sven-Olof Sällström (SD), Niklas Wykman (M), Patrik Björck (S), Annika Qarlsso (C), Marco Venegas (MP), Christian Holm Barenfeld (M), Eva-Lena Jansson (S), Fredrik Malm (L), Ali Esbati (V), Désirée Pethrus (KD), Helén Pettersson i Umeå (S), Magnus Manhammar (S) och Paula Bieler (SD).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I detta ärende behandlar utskottet regeringens skrivelse 2016/17:87 Riksrevisionens rapport om Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning och två motioner som väckts med anledning av skrivelsen.

Den 27 september 2016 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning (RiR 2016:21) till regeringen.

Regeringen överlämnade den 19 januari 2017 skrivelse 2016/17:87 till riksdagen.

Företrädare för Riksrevisionen informerade om granskningsrapporten vid utskottets sammanträde den 25 oktober 2016.

# Utskottets överväganden

## Uppföljning av insatsen Förberedande och orienterande utbildning

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom vad utskottet anför om att regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder för att insatsen Förberedande och orienterande utbildning ska kunna följas upp på ett bättre sätt och tillkännager detta för regeringen.

### Riksrevisionens granskningsrapport Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning

Riksrevisionen har granskat Arbetsförmedlingens arbete med insatsen Förberedande och orienterande utbildning. Syftet med granskningen har varit att kartlägga och beskriva hur Arbetsförmedlingen använder, styr och följer upp 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 på dokumentstudier.

När det gäller hur Arbetsförmedlingen använder sig av insatsen visar granskningen att olika slags förberedande och orienterande utbildningar kan ha mycket olika innehåll och syften. Vissa insatser syftar till att förbereda deltagarna inför en arbetsmarknadsutbildning, andra är mer av vägledande karaktär. Kostnaderna för insatserna har ökat över tid, från 568 miljoner kronor 2008 till 1 926 miljoner kronor 2015. Antalet deltagare har varierat kraftigt och Riksrevisionen noterar att förändringarna sammanfaller med såväl konjunkturläget som de ökade aktivitetskrav som gällde inom garanti-programmen 2012–2014 och inom etableringsuppdraget. Sammantaget har antalet deltagare ökat över tid, dock inte i samma utsträckning som kostnaderna.

När det gäller regeringens styrning konstaterar Riksrevisionen att styrningen ger utrymme för en flexibel användning av insatsen. Från 2007 och framåt var de övergripande styrsignalerna till Arbetsförmedlingen att arbetssökande som stod långt från arbetsmarknaden och hade varit inskrivna som arbetslösa länge skulle prioriteras när det gällde anvisningar till insatsen. Inriktningen sedan 2015 är att anvisningar ska göras utifrån en bedömning av individens behov och förutsättningar att kunna tillgodogöra sig insatsen och oberoende av inskrivningstid på Arbetsförmedlingen. Det uttalade syftet med

Förberedande och orienterande utbildning var tidigare att den skulle förbereda den arbetssökande för arbetsmarknadsutbildning. I dag uttrycker inte regeringen att något specifikt utfall skulle vara viktigare eller mer önskvärt än andra tänkbara utfall. Eftersom användningen av insatsen inte regleras i detalj och det inte heller finns några särskilda återrapporteringskrav gör Riksrevisionen bedömningen att det är Arbetsförmedlingen som 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 den är rätt insats.

När det gäller Arbetsförmedlingens styrsignaler vid anvisning av insatsen framgår det av granskningen bl.a. att dessa i alla delar inte främjarushållningen med resurser. Riksrevisionen konstaterar att det sällan finns budgetbegränsningar och att arbetsförmedlarna i liten utsträckning känner till kostnaden för insatsen när de anvisar. I sammanhanget konstaterar Riksrevisionen att 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 inom myndigheten 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 vägval myndigheten gör.

När det gäller Arbetsförmedlingens arbete med att följa upp och analysera hur det går för deltagarna i insatsen framgår det av granskningen att myndigheten själv anger att för att kunna bedöma utfallet av en förberedande utbildning skulle det behövas ett mått på progression på väg mot ett arbete. Något sådant mått finns dock inte fastställt men enligt Riksrevisionen har ett utvecklingsarbete inletts inom myndigheten för att ta fram relevanta resultatmått och mätmetoder. Vad som inom myndigheten vanligen avses med uppföljning handlar om att säkerställa att leveransen från externa leverantörer är i enlighet med avtal, dvs. det sker ingen uppföljning för att mäta resultat av själva tjänsten. Av granskningen framgår det också att inte heller på lokal nivå har det i någon större utsträckning tagits fram policyer eller riktlinjer för vad som är ett bra resultat av en förberedande och orienterande utbildning. 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 resultatmått bör kunna komma till nytta i analyser på olika nivåer. Resultatmått 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.

Vidare när det gäller uppföljning slår Riksrevisionen fast att 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 dock på brister i detta avseende, bl.a. svårigheter att använda Arbetsförmedlingens statistik för att kategorisera och analysera olika slags förberedande och orienterande utbildning under en längre tidsperiod. 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 påtalade bristerna i dokumentationen 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. Riksrevisionen menar att 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 därför Arbetsförmedlingen att ”i högre grad kontinuerligt arbeta för att bedöma resultat och utvärdera effekterna av deltagande i Förberedande och orienterande utbildning”.

### **Skrivelsen**

I skrivelse 2016/17:87 Riksrevisionens rapport om Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning instämmer regeringen i den problembeskrivning som Riksrevisionen redovisar i sin granskning liksom i de rekommendationer som lämnas. Regeringen gör vidare bedömningen att granskningen visar på goda möjligheter till utveckling när det gäller såväl styrning som förutsättningar för användning och uppföljning av denna typ av insatser. Regeringen konstaterar att Arbetsförmedlingen har påbörjat förberedelser för ett sådant arbete.

Avslutningsvis betonar regeringen att det är angeläget att Arbetsförmedlingen beaktar och i möjligaste mån tar till vara den effektiviseringspotential som Riksrevisionen har identifierat. Regeringen kommer att noga följa Arbetsförmedlingens fortsatta arbete med frågorna. Regeringen noterar också att Riksrevisionen inlett ytterligare en granskning av Förberedande och orienterande utbildning, med fokus på effekter och om insatsen bedrivs ändamålsenligt.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport i och med skrivelsen är slutbehandlad.

### **Motionerna**

I motion 2016/17:3610 av Elisabeth Svantesson m.fl. anför Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna att en av anledningarna till att många står utanför arbetsmarknaden är att gapet mellan kompetenskraven på de lediga jobben och kompetensen bland de arbetslösa ökar. Partierna anser



att Riksrevisionens granskning visar att arbetsmarknadspolitiken i vissa delar inte fyller en av sina viktigaste uppgifter – att rusta de som står längst ifrån arbetsmarknaden så att de blir anställningsbara. Det som framkommer i granskningen av insatsen Förberedande och orienterande utbildning anser man vara oacceptabelt och visar på ett behov av bättre uppföljning (yrkande 1).

I motion 2016/17:3605 återger Sven-Olof Sällström (SD) delar av granskningsrapporten och beskriver Riksrevisionens slutsatser som en mycket allvarlig kritik av Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning av insatsen Förberedande och orienterande utbildning. Mot bakgrund av denna kritik jämte de höga kostnaderna för insatsen anser motionären att Arbetsförmedlingen snarast bör få i uppdrag att börja använda sig av de uppföljningsmöjligheter som enligt Riksrevisionens rapport redan finns att tillgå (yrkande 1). Myndigheten bör också få i uppdrag att upprätta såväl en målbild som ett effektmål (yrkande 2 och 3).

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet tvingas inledningsvis konstatera att arbetsmarknaden har blivit alltmer tudelad. Trots den pågående högkonjunkturen som medför att många har relativt goda möjligheter att hitta arbete är det enligt utskottet oroande att allt fler arbetssökande står långt från arbetsmarknaden.

Samtidigt som många står utan arbete har arbetsgivarna stora rekryteringsproblem och upplever brist på arbetskraft. En viktig orsak till detta är att gapet mellan kompetenskraven på de lediga jobben och kompetensen bland de arbetslösa har ökat. Detta leder i sin tur till ett ökat utanförskap som dessutom riskerar att fördjupas till följd av att många människor kommit till Sverige på kort tid.

En av arbetsmarknadspolitikens viktigaste uppgifter är att rusta de som står längst från arbetsmarknaden med insatser som gör dem anställningsbara. Arbetsförmedlingen har under lång tid uppvisat låga förtroendesiffror och flera insatser har redovisat dåliga resultat eller används på ett ineffektivt sätt.

Detta gäller inte minst insatsen Förberedande och orienterande utbildning. Riksrevisionens granskning visar att när det gäller Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning av insatsen finns det stora brister. Utskottet instämmer i den problembeskrivning som redovisas av Riksrevisionen, inte minst när det gäller behovet av bättre uppföljning. Regeringen bör därför vidta nödvändiga åtgärder för att insatsen Förberedande och orienterande utbildning ska kunna följas upp på ett bättre sätt.

Utskottet föreslår att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför och tillkännager detta för regeringen. Därmed bör motion 2016/17:3610 yrkande 1 bifallas och motion 2016/17:3605 yrkande 1–3 delvis bifallas.

## Resurser till andra insatser än Förberedande och orienterande utbildning

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom vad utskottet anför om att regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder så att resurserna inom arbetsmarknadspolitiken riktas till insatser som ger bättre resultat än Förberedande och orienterande utbildning och tillkännager detta för regeringen.

Jämför reservationen (S, MP, V).

### Motionen

I motion 2016/17:3610 av Elisabeth Svantesson m.fl. anför Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna att mot bakgrund av ökande volymer och kostnader för insatsen Förberedande och orienterande utbildning är det särskilt angeläget att säkerställa att dessa medel används på ett effektivt sätt. Eftersom regeringen enligt partierna haft en medveten strategi att minska styrningen av Arbetsförmedlingen är det särskilt allvarligt att det finns brister i fråga om uppföljning och utvärdering. När effekterna är svaga eller svåra att säkerställa bör resurserna inom arbetsmarknadspolitiken riktas till insatser som ger bättre resultat än Förberedande och orienterande utbildning (yrkande 2).

### Utskottets ställningstagande

Av Riksrevisionens granskning framgår bl.a. att regeringens minskade styrning av Arbetsförmedlingen ger utrymme för en flexibel användning av insatsen Förberedande och orienterande utbildning. Detta medför enligt utskottet ökade krav på intern styrning inom Arbetsförmedlingen för att säkerställa att insatsen används på bästa sätt. Utskottet har ovan pekat på brister när det gäller styrning, användning och uppföljning av insatsen.

Granskningen visar bl.a. att Arbetsförmedlingens styr signaler vid anvisning inte främjar hushållningen med resurser. Det finns sällan budgetbegränsningar och dessutom verkar det vara så att anvisningar av insatsen har använts för att säkra en viss aktivitetsnivå inom etableringsuppdraget. Med tanke på ökat antal människor och därmed ökade kostnader förknippade med etableringsuppdraget under kommande år är det inte acceptabelt att styrningen och uppföljningen är svag.

Enligt utskottet är problemen dock mer djupgående än så. För närvarande läggs det stora resurser på aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser, bl.a. Förberedande och orienterande utbildning. Men eftersom effekterna är svaga

eller svåra att säkerställa anser utskottet att resurserna inom arbetsmarknadspolitiken bör omprioriteras till insatser som ger resultat, t.ex. utvidgning av RUT-avdraget och till att sänka kostnaderna för att anställa.

Regeringen bör därför vidta nödvändiga åtgärder så att resurserna inom arbetsmarknadspolitiken riktas till insatser som ger bättre resultat än Förberedande och orienterande utbildning.

Utskottet föreslår att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför och tillkännager detta för regeringen. Därmed bör motion 2016/17:3610 yrkande 2 bifallas.

## Upphandling av bl.a. insatsen Förberedande och orienterande utbildning

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkandet.

### Motionen

I motion 2016/17:3605 anser Sven-Olof Sällström (SD) att det förutom en bättre uppföljning också krävs en bättre analys vid upphandlingar av bl.a. insatsen Förberedande utbildning och orientering. I syfte att utmönstra leverantörer med dåliga resultat bör ett kontroll- och tillsynssystem upprättas vid upphandlingar (yrkande 4).

### Utskottets ställningstagande

Utskottet har ovan pekat på att i fråga om styrning, användning och uppföljning av insatsen Förberedande utbildning och orientering finns det behov av förbättringar. Detta inbegriper också att stärka den analys som ligger till grund för vilka insatser som upphandlas. Liksom regeringen anser utskottet att det är angeläget att Arbetsförmedlingen beaktar och i möjligaste mån tar till vara den effektiviseringspotential som Riksrevisionen har identifierat. Utskottet anser att det är positivt att det inom Arbetsförmedlingen sedan 2016 pågår ett arbete med att ta fram en långsiktig strategi för när myndigheten ska upphandla en insats. I sammanhanget noterar utskottet också de åtgärder som regeringen aviserat med anledning av att andelen långtidsarbetslösa som inte har någon registrerad aktivitet har ökat. Bland annat ska Statskontoret få ett fortsatt uppdrag att se över om utvecklingsarbetet inom Arbetsförmedlingen ger resultat, och för att stärka den interna styrningen ska det dessutom utses en överdirektör för Arbetsförmedlingen.

Mot denna bakgrund anser utskottet att det inte finns skäl för något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionsyrkandet som därmed avstyrks.

## Skrivelsen

**Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

**Skrivelsen**

I skrivelse 2016/17:87 Riksrevisionens rapport om Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning redovisar regeringen sin bedömning och sina åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

**Utskottets ställningstagande**

Utskottet har behandlat skrivelsens olika delar ovan. Därmed föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning (skr. 2016/17:87) till handlingarna.

# Reservation

## **Resurser till andra insatser än Förberedande och orienterande utbildning, punkt 2 (S, MP, V)**

av Raimo Pärssinen (S), Ann-Christin Ahlberg (S), Patrik Björck (S), Marco Venegas (MP), Eva-Lena Jansson (S), Ali Esbati (V), Helén Pettersson i Umeå (S) och Magnus Manhammar (S).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motion

2016/17:3610 av Elisabeth Svantesson m.fl. (M, C, L, KD) yrkande 2.

### *Ställningstagande*

En sammanhållen arbetsförmedling med flexibla verktyg behövs för att tillvarata olika människors arbetsförmåga över hela landet och hantera en ständigt föränderlig arbetsmarknadssituation. Utvecklingen när det gäller arbetslöshetens sammansättning har under flera år gått mot att en allt större andel av de arbetslösa står långt från arbetsmarknaden. Till skillnad från vad utskottet tycks anse menar vi att en aktiv arbetsmarknadspolitik, där insatsen Förberedande och orienterande utbildning ingår som ett viktigt inslag för många av de arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden, är en förutsättning för att uppnå regeringens mål att minska arbetslösheten och öka sysselsättningen. Vi drar därmed inte samma slutsats som utskottet när det gäller fördelning av resurser inom arbetsmarknadspolitiken. Arbetslösheten ska bekämpas med en ambitiös politik som rustar och matchar arbetssökanden, inte med skattesänkningar till företag och enskilda personer.

Mot denna bakgrund finner vi inte skäl till något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionsyrkandet som därför avstyrks.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2016/17:87 Riksrevisionens rapport om Förberedande och orienterande utbildning – Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning.

### Följdmotionerna

*2016/17:3605 av Sven-Olof Sällström (SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att omgående börja använda sig av de uppföljningsmöjligheter som enligt Riksrevisionens rapport redan finns att tillgå och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att upprätta en målbild för insatsen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att upprätta effektmål för insatsen och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ett kontroll- och tillsynssystem bör upprättas vid upphandlingar och tillkännager detta för regeringen.

*2016/17:3610 av Elisabeth Svantesson m.fl. (M, C, L, KD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av en bättre uppföljning av insatsen Förberedande och orienterande utbildning och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att resurserna inom arbetsmarknadspolitiken bör riktas till insatser som ger bättre resultat än Förberedande och orienterande utbildning, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.