



# Riksrevisionens styrelses redogörelse om jobb- och utvecklingsgarantin

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat styrningen och hanteringen av jobb- och utvecklingsgarantin. Granskningen undersöker även om och hur garantin har följts upp och utvärderats av regeringen och Arbetsförmedlingen. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Jobb- och utvecklingsgarantin – En garanti för jobb?* (RiR 2009:22). Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna från granskningen ska överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse.

Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i regeringens styrning och i Arbetsförmedlingens hantering och uppföljning av garantin. Riksrevisionen konstaterar att garantin inte är anpassad till stora deltagarvolymmer. Utvärderingar av garantin prioriteras inte av regeringen, och upphandlade förmedlingstjänster genom s.k. kompletterande aktörer har inte bidragit till garantins effektivitet.

Styrelsen anser att det förhållandet att antalet långtidsarbetslösa befaras öka gör att det är särskilt viktigt att noga följa jobb- och utvecklingsgarantins funktionssätt. Det är också viktigt att reglerna för garantin står klara för de arbetsökande, liksom att Arbetsförmedlingen har klart för sig hur regelverket ska tillämpas.

Styrelsen utgår ifrån att garantin kommer att följas upp och att de förbättringar som anses nödvändiga därefter kommer att vidtas. I avvaktan på att en uppföljning av jobb- och utvecklingsgarantin presenteras bedömer styrelsen att det är av stort värde att iakttagelserna i granskningen kommer till riksdagens kännedom.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund.....	4
Målgrupperna.....	4
Ekonomisk ersättning.....	4
Insatserna.....	5
Omfattningen.....	5
Kompletterande aktörer.....	6
Resultat.....	6
Utgångspunkter för granskningen.....	6
Syfte.....	6
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	7
Jobb- och utvecklingsgarantin är inte anpassad för stora volymer.....	7
Regeringens styrning av jobb- och utvecklingsgarantin är bristfällig.....	8
Brister inom Arbetsförmedlingens hantering av garantin.....	9
Uppföljningen av jobb- och utvecklingsgarantin är bristfällig och utvärderingar prioriteras inte.....	12
Riksrevisionens rekommendationer.....	13
Styrelsens överväganden.....	14

# Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 20 januari 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

*Eva Flyborg*

*Anna Aspegren*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd) och Birgitta Carlsson (c).

# Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat styrningen och hanteringen av jobb- och utvecklingsgarantin. Granskningen undersöker även om och hur garantin har följts upp och utvärderats av regeringen och Arbetsförmedlingen. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Jobb- och utvecklingsgarantin – En garanti för jobb?* (RiR 2009:22). Rapporten publicerades i december 2009.

## Bakgrund

Jobb- och utvecklingsgarantin är ett arbetsmarknadspolitiskt program som infördes i juli 2007 efter att dess föregångare aktivitetsgarantin avskaffats. Syftet med jobb- och utvecklingsgarantin är att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få ett arbete. I propositionen som föregick införandet av garantin, *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken m.m.* (prop. 2006/07:89, bet. 2006/07:AU13, rskr. 2006/07:179), motiveras garantin med att det är viktigt för arbetsmarknadspolitiken att öka sysselsättningen samt motverka utanförskap och långvarig arbetslöshet som annars riskerar att minska den arbetssökandes motivation att söka arbete samt värdet av dennes kompetens på arbetsmarknaden.

## Målgrupperna

Jobb- och utvecklingsgarantin riktar sig till arbetssökande – indelade i fem målgrupper – som stått utanför arbetsmarknaden under lång tid. Den huvudsakliga målgruppen är arbetssökande som har förbrukat 300 ersättningsdagar och arbetssökande som inte har rätt till arbetslöshetsersättning efter att ha varit sammanhängande arbetslösa och inskrivna hos Arbetsförmedlingen eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program under minst 18 månader.

## Ekonomisk ersättning

Arbetssökande som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin har rätt till ekonomisk ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Aktivitetsstödet utgör 65 % av den arbetsinkomst som låg till grund för den senaste arbetslöshetsersättningen, dock lägst 320 kr per dag. Arbetssökande som inte har rätt till en inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning får ett aktivitetsstöd på 223 kr per dag. Ersättningen till andra som deltar från övriga målgrupper beräknas på annat sätt.

## Insatserna

Insatserna inom jobb- och utvecklingsgarantin delas in i tre faser.

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

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

## Omfattningen

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

Enligt regeringens beräkning kommer under perioden 2010–2012 i genomsnitt 121 000 personer att delta i jobb- och utvecklingsgarantin per år. Under samma period beräknas sammanlagt 239 000 personer delta i arbetsmarknadspolitiska program per år, vilket innebär att garantin utgör närmare 54 % av den sammanlagda programvolymen. Framför allt under 2012 kommer garantin att dominera programutbudet helt, då närmare sju av tio programdeltagare deltar i garantin.

Kostnaderna för garantin under perioden 2010–2012 beräknas uppgå till i genomsnitt 22 miljarder kronor per år av sammanlagt 33,8 miljarder kronor per år för samtliga program och insatser. Garantins andel av samtliga programkostnader blir ca 64 %.

## Kompletterande aktörer

Arbetsförmedlingen ska enligt regeringens direktiv se till att en tredjedel av deltagarna inom jobb- och utvecklingsgarantin erbjuds insatser hos kompletterande aktörer. Med kompletterande aktörer avses andra aktörer utöver Arbetsförmedlingen som erbjuder arbetssökande insatser för att hitta ett arbete. De kompletterande aktörerna erbjuder framför allt s.k. jobbcoachning.

## Resultat

Av samtliga som lämnat garantin under 2008 t.o.m. första halvåret 2009 fick 27,4 % ett arbete utan stöd, 26,9 % fick ett arbete med stöd och ca 10 % fick ett nystartsjobb 90 dagar efter att de lämnat garantin. Närmare 8 % kom tillbaka som arbetslösa, och 3 % blev åter deltagare i något arbetsmarknadspolitiskt program.

## Utgångspunkter för granskningen

De huvudsakliga bedömningsgrunderna för granskningen utgörs av riksdagens ställningstaganden kring jobb- och utvecklingsgarantin samt aktuella lagar och förordningar. Övergripande bestämmelser om de arbetsmarknadspolitiska programmen finns i *lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program*. Garantin regleras i huvudsak i *förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin*.

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

## Syfte

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

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

Ändamålsenlighet definieras i granskningen som att jobb- och utvecklingsgarantins utformning, styrning och hantering ska ge förutsättningar för att garantin ska uppfylla sina mål.

## Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att regeringen har ställt för låga krav på Arbetsförmedlingen i fråga om att följa upp garantins insatser. Regeringen har inte heller initierat någon utvärdering av garantin. Ändå har regeringen dragit slutsatsen att garantin är effektiv. Riksrevisionen har i en egen utvärdering visat att det på kort sikt finns negativa effekter av kompletterande aktörer i termer av lägre övergångsfrekvens till sysselsättning för deltagare.

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

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

### **Jobb- och utvecklingsgarantin är inte anpassad för stora volymer**

#### *Risk för rundgång och inlåsning*

Granskningen visar att den tendens till rundgång som fanns i aktivitetsgarantin, mellan deltagande i garantin och öppen arbetslöshet, även kan observeras i jobb- och utvecklingsgarantin. Inom jobb- och utvecklingsgarantin finns också en inbyggd risk för rundgång mellan anställning med särskilt anställningsstöd, som inte ger rätt till ett nytt arbetsvillkor, och garantin. Risken följer av att en tidigare deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin kan komma tillbaka till samma ersättningsdag i garantin efter avslutad anställning, under förutsättning att han eller hon inte har upparbetat ett nytt arbetsvillkor.

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

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

#### *Lågkonjunkturen kan påverka garantins effektivitet*

Jobb- och utvecklingsgarantin omfattar större volymer arbetssökande jämfört med aktivitetsgarantin. Detta beror framför allt på att beräkningen av arbets-

löshetstiden ändrades i samband med att jobb- och utvecklingsgarantin infördes. Riksrevisionen konstaterar även att antalet deltagare per handläggare är i genomsnitt ungefär dubbelt så högt inom jobb- och utvecklingsgarantin som inom den tidigare aktivitetsgarantin.

Riksrevisionen pekar också på att det försämrade arbetsmarknadsläget efter garantins införande har – enligt prognoser från regeringen och Arbetsförmedlingen – inneburit att arbetslösheten kommer att öka för de flesta grupper på arbetsmarknaden, däribland arbetslösa med långa arbetslöshetstider. Riksrevisionen anser att kraftigt ökade volymer av insatser under en lågkonjunktur med en svag efterfrågan på arbetskraft sannolikt bidrar till att insatsernas effekter på deltagarnas sysselsättningschanser begränsas eller till och med försämras. Detta gäller i synnerhet jobb- och utvecklingsgarantin som kommer att öka stort relativt andra program.

### *Jobbsökaraktiviteter och coachning är effektiva i begränsad omfattning*

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

Regeringens satsning på korttidsarbetslösa innebär emellertid en ökad volym av insatser i form av intensifierad coachning och utökad arbetspraktik. Riksrevisionen pekar på att satsningen omfattar samma typer av insatser som är de vanligaste inom jobb- och utvecklingsgarantins första två faser. Av granskningen framgår att insatserna för korttidsarbetslösa hitintills i huvudsak inte har skett på bekostnad av insatser inom garantin. Riksrevisionens slutsats är dock att risken för att satsningen på korttidsarbetslösa tränger undan insatserna i jobb- och utvecklingsgarantin ökar under de närmaste åren då antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ökar kraftigt. Även kvaliteten på insatserna kommer i så fall att påverkas negativt.

### **Regeringens styrning av jobb- och utvecklingsgarantin är bristfällig**

#### *Otydliga och sena direktiv för fas 3*

För fas 3 beskrivs endast att deltagarna ska sysselsättas hos anordnare som förmedlas av Arbetsförmedlingen. Vad denna sysselsättning består i är oklart. För fas 3 uttrycks det att insatserna ska täcka hela den enskildes arbetsutbud och inkludera individuellt arbetssökande utan att det står angivet hur mycket



tid som ska läggas på individuellt arbetssökande. Riksrevisionen anser att denna oklarhet kan skapa tolkningsproblem för Arbetsförmedlingens handläggare i fråga om hur mycket utrymme för att söka jobb som deltagarna har möjlighet till, när de har en sysselsättning i fas 3.

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

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

Arbetsförmedlingens samarbete med kompletterande aktörer inleddes under 2007. Sådana aktörer ska anlitas för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. I budgetpropositionen för 2010 anger regeringen dessutom att syftet är att göra utbudet av förmedlingstjänster större och mer diversifierat, vilket enligt regeringen bidrar till att förbättra matchningen och ge förbättrad service till arbetslösa. En tredjedel av deltagarna inom jobb- och utvecklingsgarantin tar del av insatser hos kompletterande aktörer.

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

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

### **Brister inom Arbetsförmedlingens hantering av garantin**

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

Arbetsförmedlingen har svårigheter att anordna praktikplatser och att anvisa deltagare till sysselsättning inom fas 3. Cirka en tredjedel av de aktuella deltagarna i fas 3 saknar sysselsättning enligt Arbetsförmedlingens interna uppföljning. I granskningen visas att problemen att hitta praktikplatser till stor del

består av bristen på tid för arbetsgivarkontakter, trots att dessa är prioriterade inom Arbetsförmedlingen. Antalet deltagare har också varit fler än planerat.

### *Ökade volymer innebär att insatsernas kvalitet försämras*

Av granskningen framgår att det till en viss grad är möjligt att erbjuda deltagarna individuella och effektiva aktiviteter inom garantin men också att det finns en ökad risk för att kvaliteten i insatserna inte kan upprätthållas då volymerna av insatserna ökar. Till följd av den ökade arbetslösheten har Arbetsförmedlingen fått en ökad resurstilldelning till insatser som bl.a. jobbcoaching och arbetspraktik.

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

Riksrevisionens sammanfattande slutsats är att det ställs stora krav på Arbetsförmedlingen att prioritera resurserna och insatserna mellan olika sökandegrupper för att inte riskera låg kvalitet i insatserna. För att garantera en hög kvalitet i stödet till korttidsarbetslösa har regeringen lämnat en riktlinje om att varje jobbcoach endast bör ge stöd till ett begränsat antal personer, ca 20 arbetssökande per jobbcoach.<sup>1</sup> Regeringen har inte formulerat något mål när det gäller antalet deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin per handläggare vid Arbetsförmedlingen. Jämfört med den tidigare aktivitetsgarantin har jobb- och utvecklingsgarantin ungefär dubbelt så många deltagare per handläggare. Riksrevisionen anser att regeringen även bör utarbeta motsvarande riktlinjer för gruppen långtidsarbetslösa som tar del av jobb- och utvecklingsgarantin.

### *Arbetsförmedlingens samarbete med kompletterande aktörer ökar inte effektiviteten i matchningsarbetet*

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

<sup>1</sup> Enligt regeringsbeslut 2008-12-18, Uppdrag att upphandla kompletterande aktör.

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

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

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

Riksrevisionen har gett en forskare i uppdrag att analysera Arbetsförmedlingens upphandlingsprocess av kompletterande aktörer inom ramen för granskningen. Enligt forskarstudien finns det flera problem med Arbetsförmedlingens upphandlingsmodell och kontraktutformning. Ersättningen till kompletterande aktörer utgår i form av ett fast pris per deltagare. Betalningen är utformad som en prestationsbaserad ersättning i tre steg. Full betalning får den kompletterande aktören först vid fullföljt uppdrag. Enligt forskarstudien innehåller betalningsmodellen inte några incitament för den kompletterande aktören att öka insatserna för deltagaren eller att minimera tiden fram till anställning. Till detta kommer att de sanktionsmöjligheter som följer av Arbetsförmedlingens avtal med kompletterande aktörer inte är tillräckligt starka för att skapa incitament att leverera en högkvalitativ tjänst.

Riksrevisionens slutsats är att incitamenten för kompletterande aktörer att leverera högkvalitativa tjänster, dvs. att snabbt få ut deltagare i arbete, bör förbättras. Arbetsförmedlingen bör därför se över de betalningsmodeller som

reglerar ersättningen till kompletterande aktörer samt de sanktionsmöjligheter som finns i avtalen med sådana aktörer.

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

#### *Brister i Arbetsförmedlingens uppföljning av garantin*

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

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

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

#### *Regeringen har inte prioriterat utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin vid införandet*

I förarbetena till jobb- och utvecklingsgarantin uttrycks att garantins inriktning på individuellt utformade insatser kommer att bidra positivt till programmets effektivitet. En förutsättning för att kunna undersöka olika insatsernas effektivitet är enligt Riksrevisionen att de arbetsmarknadspolitiska insatserna följs upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt. I *förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen* anges att myndigheten ska ”analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktions-sätt”. Av granskningen framgår att regeringen inte har initierat någon utvärdering av jobb- och utvecklingsgarantin efter dess införande. Det var heller inte aktuellt med någon försöksverksamhet före garantins införande. Både IFAU och Arbetsförmedlingen har dock på eget initiativ påbörjat en viss utvärdering och uppföljning av programmet.

Regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen uppvisar enligt Riksrevisionen också vissa brister. Exempelvis framgår endast hur stor andel

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

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

## Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

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

Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att

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

## Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i granskningsrapporten *Jobb- och utvecklingsgarantin – En garanti för jobb?* (RiR 2009:22) ska överlämnas till riksdagen som en redogörelse. I anslutning därtill vill styrelsen anföra följande.

Av granskningen framgår att regeringen ställt låga krav på Arbetsförmedlingen att de ska följa upp garantins insatser och att någon utvärdering inte heller har initierats av regeringen. I rapporten visas vidare att det på kort sikt finns negativa effekter av kompletterande aktörer i termer av lägre övergångsfrekvens till sysselsättning för deltagare. I granskningen framkommer flera brister i Arbetsförmedlingens hantering av garantin, framför allt en bristfällig uppföljning av garantins aktiviteter och upphandlade tjänster av kompletterande aktörer. Riksrevisionen drar också slutsatsen att jobb- och utvecklingsgarantins insatser, dvs. jobbsökaraktiviteter och coaching, är effektiva förutsatt att insatserna ges i en begränsad omfattning och endast riktas till de grupper av arbetssökande som har störst behov. I annat fall finns risken att kvaliteten i insatserna blir låg. Riksrevisionen anser att kraftigt ökade volymer av insatser under en lågkonjunktur även bidrar till att insatsernas effekter på deltagarnas sysselsättningschanser begränsas eller till och med försämras.

Styrelsen vill inledningsvis framhålla betydelsen av att arbetsmarknadspolitiken vid varje tillfälle bedrivs på ett effektivt sätt. Speciellt viktigt är detta när många personer står utanför den ordinarie arbetsmarknaden. Jobb- och utvecklingsgarantin riktar sig dessutom till de arbetssökande som stått utanför arbetsmarknaden under lång tid, något som ytterligare understryker vikten av att garantin är väl fungerande. Möjligheterna för arbetssökande att få arbete genom att delta i jobb- och utvecklingsgarantin bör rimligtvis förbättras.

Styrelsen anser att det förhållandet att antalet långtidsarbetslösa dessutom befaras öka gör att det är synnerligen viktigt att noga följa jobb- och utvecklingsgarantins funktionssätt. Det är också viktigt att reglerna för garantin står klara för de arbetssökande, liksom att Arbetsförmedlingen har klart för sig hur regelverket ska tillämpas.

Styrelsen utgår ifrån att garantins insatser och funktionssätt kommer att följas upp och att de förbättringar som anses nödvändiga därefter kommer att vidtas. I avvaktan på att en uppföljning av jobb- och utvecklingsgarantin presenteras bedömer styrelsen att det är av stort värde att iakttagelserna i granskningen kommer till riksdagens kännedom.

