



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Genomförandet av aktivitetsgarantin

Daniela Fröberg
Kristian Persson

RAPPORT 2002:2

Genomförandet av aktivitetsgarantin

av

Daniela Fröberg och Kristian Persson^Ψ

2002-03-14

Sammanfattning

Aktivitetsgarantin är ett arbetsmarknadspolitiskt program som ska hjälpa personer, som under en längre tid varit inskrivna vid arbetsförmedlingen, tillbaka till arbetsmarknaden. En person vars a-kasseersättning är på väg att ta slut ska också erbjudas plats. En arbetssökande lämnar aktivitetsgarantin då han eller hon får arbete, börjar studera eller väljer att lämna de arbetsmarknadspolitiska systemen.

Informationen om aktivitetsgarantin är, där resultaten är jämförbara, mindre omfattande och mindre tydlig än den angående de olika anställningsstöden och resursarbete, två åtgärder som följts upp tidigare. Styrningen av programmets praktiska utformning har varit knapphändig och verksamheten har därför till stor del utformats på lokal nivå. Arbetsförmedlarna är överlag positiva till arbetssättet inom aktivitetsgarantin. Vissa regionala skillnader finns emellertid: Arbetsförmedlarna i de tre ”storstadslänen”¹ upplever en större brist på information om aktivitetsgarantin och resurser för att bedriva verksamheten.

^Ψ Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Box 513, 751 20 Uppsala. E-post: daniela.froberg@ifau.uu.se, tfn: 018-471 70 92, respektive kristian.persson@ifau.uu.se, 018 471 70 90. Tack till dem som bidragit med värdefulla kommentarer och hjälp under arbetets gång: Susanne Ackum Agell, Erika Ekström, Anders Forslund, Walter Korpi, Martin Lundin, Sara Martinson och deltagarna vid seminarier vid IFAU den 15 november 2001 och vid Näringsdepartementet den 12 december 2001. Ett stort tack riktas till de personer – arbetsförmedlare och handläggare på länsarbetsnämnden – som tagit sig tid att besvara IFAU:s frågor. Dessutom vill vi tacka Jan Eriksson, Ams statistikenhet som levererat statistiska uppgifter och Monica Harrysson och Håkan Rydberg, Ams för värdefull information.

¹ Stockholms, Västra Götalands och Skåne län.

Innehållsförteckning

1	Inledning	4
1.1	IFAU:s uppdrag	4
1.2	Undersökningens uppläggning och metod.....	5
1.2.1	Enkätstudierna	5
1.2.2	Studie av aktivitetsgarantin i tre län	6
1.2.3	Statistik från AMV	7
2	Vad är aktivitetsgaranti?	7
3	Informationen om aktivitetsgarantin	9
3.1	Information till länsarbetsnämnderna	9
3.2	Information till arbetsförmedlingarna	11
3.2.1	Tid att förbereda sig?	11
3.2.2	Är regelverket tydligt eller otydligt?	12
3.2.3	Information om utformning och deltagare.....	13
3.2.4	Saknas det någon information om aktivitetsgarantin.....	18
3.3	Informationen i de tre länen	20
4	Handledarnas situation	21
4.1	Länsarbetsnämndernas arbete gentemot handledarna.....	22
4.2	Handledarnas bedömning av sin situation	23
4.3	Handledarna i de tre länen	26
5	Samverkan och samarbete.....	27
5.1	Arbetsförmedlingarnas samverkan	27
5.2	Hur fungerar samarbetet med försäkringskassa och socialtjänst?	29
5.3	Samarbete och samverkan i de tre länen.....	31
6	Aktivitetsgarantin i praktiken.....	32
6.1	Deltagarna	32
6.1.1	Har länsarbetsnämnderna påverkat vilka som deltagit?	33
6.1.2	Deltagarna enligt den officiella statistiken	34
6.1.3	Handledarnas beskrivning av deltagarna	39
6.2	Länsarbetsnämndernas styrning.....	41
6.3	Aktivitetsgarantin på arbetsförmedlingarna.....	42
6.3.1	Aktivitetsgarantins funktion	42
6.3.2	De tre länen.....	46
6.3.3	Aktivitetsgarantin i praktiken	47
6.3.4	De tre länen.....	57

7	Avslutning.....	58
7.1	Sammanfattning och slutord	59
	Referenser	63
	Appendix A.Enkätundersökningarna	67
	Enkät till länsarbetsnämnderna	67
	Enkät till arbetsförmedlingarna.....	67
	Appendix B. Komplettering Händel.....	68
	Appendix C. Förteckning över besökta länsarbetsnämnders och arbetsförmedlingars geografiska placering	70

1 Inledning

Riksdagen fattade i maj 2000 beslut om att införa ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program, aktivitetsgarantin. Målgruppen är personer som är eller riskerar att bli långtidsinskrivna vid den offentliga arbetsförmedlingen och personer som hotas av utförsäkring från arbetslöshetsförsäkringen.² Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams) fick till att börja med i uppdrag att genomföra en pilotverksamhet under våren 2000. Den första augusti samma år infördes aktivitetsgarantin på samtliga arbetsförmedlingar i landet.

Den övergripande målsättningen är att ge dem som varit utan arbete en längre tid större möjligheter att åter etablera sig på arbetsmarknaden och därigenom undvika att de marginaliseras. Aktivitetsgarantin är öppen för alla som står till arbetsmarknadens förfogande, alltså alla som är anmälda som arbetssökande³ vid en arbetsförmedling. Till grund för regeringens förslag att införa en aktivitetsgaranti ligger en rapport från Ams och flera statliga utredningar.⁴

1.1 IFAU:s uppdrag

IFAU har av Näringsdepartementet fått i uppdrag att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin (Regeringen 2001). Projektet kommer att realiseras i tre etapper. I denna första delrapport studerar vi hur Arbetsmarknadsverket (AMV) arbetat för att tillämpa regeringens beslut om aktivitetsgarantin; vi vill veta hur programmet genomförts i praktiken. Det finns en rad anledningar till att det är intressant att titta närmare på detta, bl a följande två orsaker: För det första behöver beslutsfattarna veta hur deras styrning av förvaltningen har fungerat för att vid behov kunna göra nödvändiga justeringar. För det andra behöver man, när man påvisat effekten av en åtgärd, veta vad som ligger bakom resultaten – här kan en genomförandestudie ge ett viktigt bidrag.⁵ Under projektets andra etapp ska vi rikta en enkät till deltagarna för att ta reda på hur de upplevt att

² Långtidsinskriven är den person som i minst 24 månader varit inskriven vid den offentliga arbetsförmedlingen utan att ha haft ett arbete under de senaste två åren. Efter en 27 månader lång inskrivningstid bör en arbetssökande erbjudas plats i aktivitetsgarantin (Proposition 2000/01:100).

³ Undantaget de som är anmälda som ombytessökande.

⁴ Se t ex Ams (1999); Ds 1999:54 samt Ds 1999:58.

⁵ För ytterligare information om varför det är intressant att studera hur förvaltningar genomför ett politiskt beslut se t ex Pressman & Wildavsky (1973), Sannerstedt (1997), Vedung (1998) och Winter (1994).

programmet fungerat. Om det visar sig möjligt blir det tredje steget en utvärdering av aktivitetsgarantins effekt på deltagarnas möjligheter att få arbete.

1.2 Undersökningens uppläggning och metod

I den här rapporten vill vi alltså ta reda på hur aktivitetsgarantin genomförts. Det gör vi genom att undersöka fem ämnesområden: I *avsnitt 3* studeras hur information har vidarebefordrats i och genom förvaltningen. Den kunskap aktörerna i förvaltningen har om vad aktivitetsgarantin ska innebära påverkar genomförandet och därmed också resultatet (se t ex Sannerstedt 1997). I *avsnitt 4* beskriver vi sedan handledarnas arbetssituation. Handledarna är de arbetsförmedlare som arbetar med aktivitetsgarantin och dess deltagare ”ute på fältet”. Dessa kan ses som nyckelpersoner i genomförandeprocessen och därför ägnas ett helt avsnitt åt dem. Personer på deras position har inflytande över vad förvaltningen i slutändan verkligen presterar och därmed vad det politiska beslutet kommer att innebära för medborgarna (Lipsky 1980). I *avsnitt 5* har vi tittat närmare på arbetsförmedlingarnas samarbete med andra aktörer. För att arbetsförmedlingarna ska kunna genomföra sina uppgifter samverkar de med andra aktörer. Detta gäller inte minst inom aktivitetsgarantin som kräver mycket resurser. Därefter har vi slutligen i *avsnitt 6* undersökt hur beslutet om aktivitetsgarantin i praktiken har tillämpats: vilka som har deltagit och vad arbetsförmedlingarna i slutändan har ”producerat” i form av t ex aktiviteter.

Rapporten bygger framför allt på två enkätundersökningar, en riktad till arbetsförmedlingarna och en till länsarbetsnämnderna. Vi har också besökt arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnderna i tre län för att titta närmare på hur aktivitetsgarantin utformats där. Enkäterna kan ge en generell bild av programmets praktiska utformning. Besöken i de tre länen, där vi intervjuat involverade handläggare och studerat skriftligt material, ger å andra sidan en utförligare bild av verksamheten där, *men kan inte generaliseras till att gälla för hela landet*. En ytterligare informationskälla utgörs av statistik från AMV som innehåller information om deltagarna, t ex ålder, medborgarskap och kön.

1.2.1 Enkätstudierna

Den enkät som riktats till arbetsförmedlingarna är den viktigaste informationskällan – framför allt vad gäller den praktiska tillämpningen av aktivitetsgarantin. Arbetsförmedlingsenkäten var en skärmenkät som skickades via e-post. Den genomfördes under september och oktober 2001 och sändes till alla arbetsförmedlingskontor. Enligt instruktionerna skulle enkäten besvaras antingen av

den handledare som har mest erfarenhet av aktivitetsgarantin eller av alla handledare gemensamt. Svarsfrekvensen var mycket god; 81 % (234 st) av de kontor som jobbar med programmet svarade.

Även de 21 länsarbetsnämnderna fick en enkät. Den genomfördes också via e-post, i oktober 2001. Här svarade den handläggare som ansvarar för aktivitetsgarantin i länet och svarsfrekvensen uppgick till 100 %.

1.2.2 Studie av aktivitetsgarantin i tre län

Som komplement till enkäterna har vi besökt två arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnden i tre län. Detta för att få en bättre förståelse för hur man arbetar med aktivitetsgarantin. Länen valdes ut genom ett stratifierat urval. Vi delade in dem i tre kategorier: ”storstadslän”, ”skogslän” och ”övriga län”.⁶ I propositionen sägs att aktivitetsgarantin är ett viktigt instrument för att minska den undersysselsättning som är särskilt vanlig i ”skogslänen” och i vissa delar av storstäderna (Proposition 1999/2000:98). Vi valde sedan med hjälp av slumpen ut ett län från varje kategori. Vi har utifrån strategiska kriterier valt ut arbetsförmedlingar att besöka. I två län har vi därför besökt en arbetsförmedling på centralorten och en ute i länet. På så vis har vi fått information om hur man arbetar med aktivitetsgarantin både på stora och små arbetsförmedlingar i såväl centralort som landsbygd. I storstadslänet besöktes två kontor inom storstadsområdet, men som arbetar med delvis olika sökandegrupper.

Totalt har vi intervjuat tre tjänstemän med ansvar för aktivitetsgarantin på länsarbetsnämnderna och nio handledare inom aktivitetsgarantin på sex arbetsförmedlingar. Intervjuerna pågick under ca en och en halv timme vardera och de spelades in på band. För att de personer som vi intervjuat ska kunna vara anonyma anges inte vilka län och kontor som besökts. Istället har länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar fått varsitt nummer: LAN 1 är ”storstadslänet”, LAN 2 är ”övrigt län” och LAN 3 ”skogslänet”. AF 1 och 2 ingår i LAN 1, AF 3 och 4 i LAN 2 och AF 5 och 6 i LAN 3.

⁶ *Storstadslän*: Stockholms, Västra Götalands och Skåne län; *Skogslän*: Värmlands, Dalarnas, Gävleborgs, Jämtlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län; *Övriga län*: Hallands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Gotlands, Östergötlands, Södermanlands, Uppsala, Västmanlands och Örebro län.

1.2.3 Statistik från AMV

Den tredje typen av data är statistik från AMV:s händelsedatabas (Händel). I denna registreras alla landets arbetssökande som skrivits in vid en arbetsförmedling. För varje person finns ett antal bakgrundsvariabler, t ex kön och ålder, dessutom kan man se hur länge en individ varit arbetslös.

Innan undersökningens resultat redovisas ges i *avsnitt 2* en kort introduktion till hur aktivitetsgarantin formellt är reglerad.

2 Vad är aktivitetsgaranti?

Den övergripande målsättningen med aktivitetsgarantin är att stärka deltagarnas ställning på arbetsmarknaden och undvika att de marginaliseras. Det finns emellertid fyra delsyften med programmet: För det *första* vill regeringen ge arbetslösa som är eller riskerar att bli långtidsinskrivna mer hjälp och stöd i arbetssökandet; även de som hotas av utförsäkring från a-kassan tillhör målgruppen (Proposition 1999/2000:139).⁷ För det *andra* vill man så långt möjligt se till att människor antingen är i arbete eller, i brist på det, i arbetsmarknadspolitiskt program – istället för att passivt ta emot ersättning. Ett *tredje* delsyfte är att skapa större möjligheter att utveckla metoder för att aktivera grupper av arbetssökande som har en utsatt ställning på arbetsmarknaden. Arbetet med aktivitetsgarantin ska *slutligen* bryta den rundgång mellan perioder med arbetslöshetsersättning och perioder i arbetsmarknadspolitiska program, som många individer kom att fastna i under 1990-talet då antalet lediga platser var litet (Proposition 1999/2000:98).⁸

Aktivitetsgarantin kan beskrivas som ett ram- eller paraplyprogram. Inom ramen ryms alla de ordinarie arbetsmarknadspolitiska programmen. De aktivi-

⁷ När en arbetssökande uppburit arbetslöshetsersättning i 300 dagar ska arbetsförmedlingen ta ställning till om individen är i behov av ökad hjälp i aktivitetsgarantin eller om ytterligare ersättningsdagar räcker för att personen ska få ett arbete. Om en sökande bedöms kunna hitta ett arbete på egen hand ska han eller hon beviljas fler dagar med ersättning – dock maximalt 300 till. Efter att en arbetssökande uppburit arbetslöshetsersättning under 600 dagar återstår endast aktivitetsgarantin som alternativ till utförsäkring.

⁸ Möjligheten att under en lång tid varva ersättningsperioder med program har dessutom kraftigt beskurits av de förändringar man gjort i reglerna för vad som kan kvalificera till arbetslöshetsersättning, eftersom programdeltagande inte längre kvalificerar för a-kassa (Proposition 1999/2000:139).

teter som erbjuds ska vara på *heltid* efter de olika deltagarnas arbetsutbud⁹. Individen ska antingen söka arbete, delta i något arbetsmarknadspolitiskt program eller vidareutbilda sig.

Det som framför allt skiljer aktivitetsgarantin från de andra programmen är att en person som anvisats dit bara kan sluta delta under vissa specifika omständigheter: en deltagare måste antingen ha arbetat i minst sex månader¹⁰ eller påbörja en reguljär utbildning¹¹ – såvida han eller hon inte väljer att lämna de arbetsmarknadspolitiska systemen och avaktualiseras på arbetsförmedlingen. Deltagande i aktivitetsgarantin saknar en fastställd tidsbegränsning. Det är meningen att individen ska ges tillgång till all den hjälp som arbetsförmedlingen har att erbjuda i form av tjänster och program så länge det är ”arbetsmarknadspolitiskt motiverat” (Proposition 1999/2000:98).

Deltagarna ska, enligt propositionen, vara indelade i grupper bestående av 10-15 deltagare (Proposition 1999/2000:98). Ams rekommendation är emellertid att antalet deltagare per grupp ska vara 25-30 personer (Ams 2001b). Gruppaktiviteterna ska, enligt ett förslag från Ams utarbetat hösten 1999, organiseras av arbetsförmedlingen och ledas av arbetsförmedlare – alltså inte av någon utomstående aktör. Tanken är att organiserat jobbsökande ska utgöra basen i verksamheten på arbetsförmedlingen (Ams 1999; proposition 1999/2000:98).

De arbetsförmedlare som arbetar med aktivitetsgarantin kallas handledare. De ska inom aktivitetsgarantin kunna ”lära känna” deltagarna för att tillsammans med dem kunna arbeta fram en bra individuell handlingsplan. Tanken är att innehållet i handlingsplanen ska styra vilka aktiviteter som den arbetssökande ska ta del av inom ramen för aktivitetsgarantin. Efter varje aktivitet som de arbetssökande deltagit i ska handlingsplanen omprövas och uppdateras, dock minst en gång per halvår (Proposition 1999/2000:98).

Förutom det ordinarie programutbudet ska arbetsförmedlingen kunna erbjuda deltagarna aktiviteter genom att sluta avtal med samverkanspartners. Formella avtal kan då knytas med t ex företag, kommuner eller myndigheter. Arbetsförmedlingarna har emellertid ansvaret för att kontrollera att verksamheten är meningsfull. De har också, som statlig myndighet, fortfarande ansvaret för

⁹ En person som söker heltidsarbete har ett arbetsutbud på 100 % medan en arbetssökande som t ex är sjukskriven på 50 % endast har ett arbetsutbud på 50 %; dessa två individer ska följaktligen delta i aktivitetsgarantin i olika stor utsträckning.

¹⁰ Utan att ha deltagit i annan aktivitet inom aktivitetsgarantin under den tiden.

¹¹ Enligt förordning 2000:634 en utbildning som berättigar till statligt studiestöd.

att kontrollera att deltagarna aktivt söker arbete när de tar del av aktiviteter utanför arbetsförmedlingen.

3 Informationen om aktivitetsgarantin

För att handledarna på arbetsförmedlingen och de ansvariga på länsarbetsnämnden ska kunna utforma aktivitetsgarantin som det var tänkt måste de nås av information om programmet. Informationen bör vara tydlig och relevant. En avvägning måste alltid göras mellan frihet för handläggare på länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar att utforma programmet med hjälp av den sakkunskap och erfarenhet som de har, och centrala regleringar. Centralt uppställda bestämmelser ska se till att individer inte behandlas olika beroende på vilken arbetsförmedling de är inskrivna vid.

3.1 Information till länsarbetsnämnderna

Länsarbetsnämnderna är nivån över arbetsförmedlingarna i förvaltningshierarkin. De ska vidarebefordra och konkretisera den information som kommer från centralt håll. Om de ansvariga handläggarna där upplever att informationen till dem varit tydlig är förutsättningarna för att arbetsförmedlingarna ska få bra information bättre.

Tabell 1. Hur tydligt tycker Du att det material som regeringen respektive Ams utarbetat om aktivitetsgarantin är?

	Regeringen	Ams
Mycket tydligt	0 %	24 %
Ganska tydligt	81 %	66,5 %
Ganska otydligt	19 %	9,5 %
Mycket otydligt	0 %	0 %
Ingen åsikt	0 %	0 %
Totalt	100 % (21)	100 % (21)

Fyra femtedelar av länsarbetsnämnderna anser att informationen från regeringen är *ganska tydlig*. Informationen från Ams uppfattas överlag som tydligare än den från regeringen. Det bör inte heller förvåna läsaren att man anser att Ams

information är tydligare eftersom Ams har till uppgift att konkretisera regeringens mål. Resultaten i *tabell 1* tyder sammantaget på att den information som gått ut till länsarbetsnämnderna åtminstone inte tycks uppvisa stora brister sett ur deras perspektiv.

Ams valde att styra genomförandet av aktivitetsgarantin på ett annat sätt än vanligt. Verksledningen inrättade nämligen en särskild projektgrupp som arbetade med genomförandet av programmet. Den verkade från tidig vår 2000, när pilotprojekten skulle sjösättas, och under nästan hela det första året med programmet, fram till den 30 juni 2001. Projektgruppen arbetade mycket med nätverksbyggande och konferenser på både nationell, regional och ibland även lokal nivå. De informerade genom att lyfta fram utvecklingsområden och sprida erfarenheter och idéer både uppåt – till verksledningen – och nedåt inom AMV (Ams, 2001-05-23; se text LAN 1 2000). Vi ville därför fråga länsarbetsnämnderna om de tycker att styrmodellen med en projektgrupp under genomförandet fungerat bra.

Tabell 2. Fungerade Ams projektgrupp för aktivitetsgarantin som ett stöd för länsarbetsnämnderna när programmet skulle genomföras?

	Riket
Ja, i stor utsträckning	52 %
Ja, i viss utsträckning	33 %
Ja, men endast i liten utsträckning	10 %
Nej, inte alls	0 %
Ingen åsikt	5 %
Totalt	100 % (21)

Majoriteten av länsarbetsnämnderna, 52 %, säger att Ams projektgrupp *i stor utsträckning* fungerat som ett stöd när aktivitetsgarantin skulle genomföras: 85 % svarar med de två mest positiva svarsalternativen. Det verkar följaktligen som att det nya arbetssättet fyllt en funktion. Projektgruppen skulle kunna vara en bidragande orsak till att informationen från Ams till länsarbetsnämnderna anses vara tydlig; se *tabell 1*.

Fastän länsarbetsnämnderna tycker att informationen varit ganska tydlig behöver den emellertid inte vara tillräcklig i alla avseenden. Tycker länsarbetsnämnderna att det saknas någon information om aktivitetsgarantin?

Tabell 3. Saknas det någon information om aktivitetsgarantin?

	Riket
Ja	45 %
Nej	40 %
Ingen åsikt	15 %
Totalt	100 % (20)

I *tabell 3* ser vi att 45 % av de som svarat skulle vilja ha mer information om aktivitetsgarantin. Det är tyvärr svårt att dra några generella slutsatser om vilken information som saknas med hjälp av de kommentarer som länsarbetsnämnderna lämnat. Några har t ex efterfrågat klarare riktlinjer gällande vad man ska göra när en deltagare blir sjukskriven, andra saknar information om hur man resursmässigt ska säkerställa och planera för aktivitetsgarantin.

3.2 Information till arbetsförmedlingarna

Har då de som dagligen arbetar med att genomföra aktivitetsgarantin fått den information de tycker sig behöva? Hur tydlig och relevant har den information de fått varit?

3.2.1 Tid att förbereda sig?

En viktig aspekt är *när* informationen om aktivitetsgarantin nådde arbetsförmedlingarna. Hade man tid att förbereda sig för vad som skulle göras eller var man tvungen att agera utan särskilt mycket information? Ett grovt mått på hur mycket tid man hade till förberedelser är den fråga som presenteras i *tabell 4*. Om huvuddelen av informationen når ut till de flesta arbetsförmedlingarna i tid ökar förutsättningarna för att programmet ska kunna fungera som avsett redan i inledningsskedet.

Tabell 4. Vid vilken tidpunkt fick arbetsförmedlingen huvuddelen av informationen från Ams/Länsarbetsnämnden om hur man skulle arbeta med aktivitetsgarantin?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
Innan aktivitetsgarantin startade (2000-08-01)	64 %	54 %	60 %	78 %
Efter att aktivitetsgarantin startade (2000-08-01)	28 %	35 %	36 %	15 %
Vet ej	8 %	11 %	4 %	7 %
Totalt	100 % (235)	100 % (85)	100 % (67)	100 % (83)

Majoriteten av arbetsförmedlarna har svarat att man fick huvuddelen av informationen om hur man ska arbeta med aktivitetsgarantin innan programmet startade. Nästan en tredjedel säger emellertid att de fått huvuddelen av informationen efter programstart. Även när åtgärden resursarbete infördes svarade en knapp tredjedel att de fått information efter att åtgärden infördes; se Johansson (1999).

3.2.2 Är regelverket tydligt eller otydligt?

Om de som ska genomföra ett politiskt beslut anser att det regelverk som omger beslutet är tydligt så ökar utsikten att regelverket används på det sätt som var avsett. Anser arbetsförmedlingarna att regelverket om aktivitetsgarantin är tydligt eller otydligt?

Tabell 5. Hur tydligt är regelverket om aktivitetsgarantin?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
Tydligt	31 %	22 %	40 %	31 %
Varken tydligt eller otydligt	41 %	43 %	40 %	40 %
Otydligt	23 %	29 %	15 %	24 %
Ingen åsikt	5 %	6 %	5 %	5 %
Totalt	100 % (232)	100 % (82)	100 % (67)	100 % (83)

På en tredjedel av arbetsförmedlingarna anser man att regelverket är *tydligt*. Drygt en femtedel tycker däremot att det är *otydligt*. De flesta, 41 %, är emellertid av åsikten att de regler som styr aktivitetsgarantin varken är särskilt tydliga eller särskilt otydliga. I ”storstadslänen” tycker arbetsförmedlarna i mindre

utsträckning att regelverket är tydligt – framför allt i jämförelse med på förmedlingar i ”skogslän”: i ”skogslänen” har en dubbelt så stor andel svarat att regelverket är tydligt.

Det är emellertid intressant att bryta ut vissa delar av regelverket för att se om det finns aspekter som är mer eller mindre problematiska. Resultaten i *tabell 5* – som inte klart pekar i någon bestämd riktning – gör detta ännu intressantare.

3.2.3 Information om utformning och deltagare

I de tabeller som följer i detta avsnitt behandlar vi informationen gällande fem centrala delar av aktivitetsgarantins regelverk. De aspekter som finns specificerade har framför allt hämtats från regeringens propositioner (Proposition 1999/2000:98; proposition 1999/2000:139) och material från Ams. Med hjälp av samtal med handledare och personer på länsarbetsnämnder har några ytterligare aspekter identifierats som vi bedömer vara centrala för aktivitetsgarantin.

Tabell 6. Hur svårt/lätt har det varit att avgöra hur aktivitetsgarantin bör utformas i praktiken med hjälp av den information som AF har nåtts av från Ams/Lan?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
Mycket lätt	4 %	6 %	3 %	4 %
Ganska lätt	13 %	13 %	11 %	13 %
Varken svårt eller lätt	26 %	18 %	34 %	28 %
Ganska svårt	39 %	48 %	31 %	36 %
Mycket svårt	17 %	15 %	18 %	19 %
Ingen åsikt	1 %	0 %	3 %	0 %
Totalt	100 % (233)	100 % (85)	100 % (67)	100 % (81)

På 17 % av de arbetsförmedlingar som svarat på enkäten tycker man att det varit *mycket* eller *ganska lätt* att utforma aktivitetsgarantin med hjälp av den information de fått från Ams respektive länsarbetsnämnden. En betydligt större andel, 56 %, anser att det har varit *mycket* eller *ganska svårt* att avgöra. Arbetsförmedlare i ”storstadslänen” har i större utsträckning än förmedlare i andra län tyckt att det varit svårt. Där anser 66 % att det varit *ganska* eller *mycket svårt* att avgöra hur aktivitetsgarantin ska utformas, att jämföra med 49 % i ”skogslänen” och 55 % i de ”övriga länen”.

De två nästkommande frågorna handlar om informationen om vem som ska delta i aktivitetsgarantin. Tycker förmedlingarna att det varit lätt eller svårt att avgöra vilka som ska väljas ut bland de arbetssökande i målgruppen?

Aktivitetsgarantin ska vara öppen för personer som står till arbetsmarknadens förfogande men som är i behov av extra stöd för att kunna komma tillbaka till arbetsmarknaden (Proposition 1999/2000:98; Ams 2001b). Där ingår såväl arbetssökande som uppbär arbetslöshetsersättning som sådana som inte gör det, t ex personer som får socialt bistånd av arbetsmarknadsskäl. Därför har vi valt att fråga arbetsförmedlingarna om de två grupperna separat. Då kan vi se om de tycker att det är olika svårt/lätt att avgöra vilka i de två grupperna som ska anvisas till aktivitetsgarantin.

Tabell 7. Hur svårt/lätt har det varit att avgöra vilka individer som ska anvisas till aktivitetsgarantin bland de som uppbär arbetslöshetsersättning med hjälp av den information som AF nåtts av från Ams/Lan?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
Mycket lätt	14 %	19 %	10 %	12 %
Ganska lätt	42,5 %	41 %	43 %	43 %
Varken svårt eller lätt	17 %	14 %	19 %	18 %
Ganska svårt	18 %	14 %	22 %	18 %
Mycket svårt	8 %	12 %	3 %	8 %
Ingen åsikt	0,5 %	0 %	2 %	0 %
Totalt	100 % (235)	100 % (85)	100 % (67)	100 % (83)

På de flesta arbetsförmedlingar verkar man inte ha haft särskilt stora svårigheter att avgöra vilka individer med arbetslöshetsersättning som ska anvisas till aktivitetsgarantin. 42,5 % av de svarande anser att det varit *ganska lätt*; 26 % tycker att det varit *ganska* eller *mycket svårt*. Hur man svarat skiljer sig inte heller åt mellan länen. Tycker man att det varit svårare att avgöra vilka som ska delta bland de som *inte* uppbär arbetslöshetsersättning?

Tabell 8. Hur svårt/lätt har det varit att avgöra vilka individer som ska anvisas till aktivitetsgarantin bland de som inte uppbär arbetslöshetsersättning med hjälp av den information som AF nåtts av från Ams/Lan?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
Mycket lätt	11 %	13 %	8 %	11 %
Ganska lätt	18 %	13 %	17 %	24 %
Varken svårt eller lätt	15 %	18 %	15 %	12 %
Ganska svårt	22 %	24 %	17 %	24 %
Mycket svårt	17 %	21 %	15 %	16 %
Ingen åsikt	17 %	11 %	28 %	13 %
Totalt	100 % (233)	100 % (83)	100 % (67)	100 % (83)

39 % av arbetsförmedlarna anser att det är *ganska* eller *mycket svårt* att avgöra vilka individer som ska anvisas till aktivitetsgarantin bland de som inte uppbär arbetslöshetsersättning. Svaren är emellertid ganska jämnt fördelade över de olika alternativen. Intressant att notera är att det är en relativt stor andel som svarat *ingen åsikt*. Svaren uppvisar inte något avvikande mönster i någon av de olika typerna av län; med undantag av att nästan en tredjedel av de svarande i "skogslän" valt att inte ha någon åsikt. En tänkbar förklaring är att man på mindre orter har en mindre stock av socialbidragstagare av arbetsmarknadsskäl att arbeta med. Sammanfattningsvis visar alltså svaren i *tabell 7* och *8* att det har varit svårare att avgöra vilka socialbidragstagare man ska ta in i aktivitetsgarantin än att välja ut deltagare bland dem som uppbär arbetslöshetsersättning.

Resultaten för de här båda frågorna kan i viss utsträckning jämföras med de svar som erhållits när man tidigare riktat enkäter till arbetsförmedlingar för att följa upp genomförandet av arbetsmarknadspolitiska program. I Lundin (2000, 2001) redovisas arbetsförmedlares svar på frågan hur svårt/lätt det varit för dem att avgöra vilka arbetssökande som kan ta del av de olika *anställningsstöden*. Vid en jämförelse mellan resultaten från den undersökningen och denna visar det sig att svaren i ett fall uppvisar likheter. Om vi jämför hur svårt arbetsförmedlarna ansett det vara att avgöra vilka som kan delta i aktivitetsgarantin bland dem som *uppbär arbetslöshetsersättning* med hur svårt de ansåg att det var att välja ut vilka arbetssökande som kan få anställning med *förstärkt anställningsstöd* fördelar sig svaren på samma sätt. Denna fråga gällande det förstärkta anställningsstödet ställdes emellertid vid två olika tidpunkter. Likheten med svaren angående aktivitetsgarantin gäller emellertid endast för resulta-

ten från den *första* enkätundersökningen rörande anställningsstöden – ca sex månader efter att åtgärden införts. Vår undersökning av aktivitetsgarantin genomfördes ett drygt år efter att programmet sätts i hela landet. Om vi istället jämför hur svårt/lätt det varit att välja ut deltagare till det *allmänna anställningsstödet* med urvalsprocessen till aktivitetsgarantin på arbetsförmedlingarna är det tydligt att det varit lättare att avgöra vilka arbetssökande som kan ta del av det allmänna anställningsstödet. Detta gäller också för det förstärkta anställningsstödet vid det andra undersökningstillfället, ca ett och ett halvt år efter åtgärdens införande (se Lundin 2000, 2001). När aktivitetsgarantin jämförs med andra program bör man emellertid vara medveten om vad som särskiljer det från de övriga: Programmet är ett sätt att arbeta mer strukturerat för att stödja personer med en lång tids arbetslöshet bakom sig, med de arbetssökandes individuella handlingsplaner som ”styrdokument”. Alla de andra programmen kan t ex utgöra beståndsdelar i aktivitetsgarantin.

Något annat som tydligt skiljer aktivitetsgarantin från andra arbetsmarknadspolitiska program är att man inte deltar under en viss bestämd tid (se *avsnitt 2*). En arbetssökande har rätt att ta del av aktivitetsgarantin tills dess han eller hon uppnått något av de två målen arbete eller studier. Ifall det visar sig att en person inte står till arbetsmarknadens förfogande ska han eller hon inte längre få sin försörjning från de arbetsmarknadspolitiska systemen (Proposition 1999/2000:139). Därför är det, för det första, viktigt att arbetsförmedlingarna inte skriver ut personer på felaktiga grunder. För det andra är det naturligtvis också viktigt att deltagare som har rätt att bli utskrivna också blir det och inte blir ”inlåsta” i programmet. Ju lättare det är för handledarna att avgöra när en deltagare kan lämna aktivitetsgarantin desto bättre bör förutsättningarna vara för att programmet ska fungera som avsett.

Tabell 9. Hur svårt/lätt har det varit att avgöra under vilka förutsättningar en individ kan lämna aktivitetsgarantin med hjälp av den information som AF nåtts av från Ams/Lan?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
Mycket lätt	31 %	19 %	40 %	35 %
Ganska lätt	33 %	38 %	31 %	29 %
Varken svårt eller lätt	12,5 %	12 %	12 %	14 %
Ganska svårt	16 %	21 %	9 %	17 %
Mycket svårt	7 %	10 %	6 %	5 %
Ingen åsikt	0,5 %	0 %	2 %	0 %
Totalt	100 % (233)	100 % (85)	100 % (67)	100 % (82)

En majoritet av arbetsförmedlingarna upplever inte att de har haft några större problem att avgöra när en deltagare kan lämna aktivitetsgarantin; ungefär två tredjedelar av de svarande anser att det varit *mycket* eller *ganska lätt* att veta. Svaren är, som läsaren kan se i *tabell 9*, mycket jämnt fördelade mellan de två mest positiva svarsalternativen. När vi jämför svaren från arbetsförmedlingar i ”skogslän” med de andras ser vi att de tycker sig ha haft mindre svårigheter; 71 % menar att det varit *mycket* eller *ganska lätt* att avgöra medan bara 15 % tycker att det varit *mycket* eller *ganska svårt*. Svaren från arbetsförmedlingarna i ”storstadslän” avviker på ett negativt sätt, där anser t ex 31 % att det varit *mycket* eller *ganska svårt* att avgöra när en deltagare kan lämna aktivitetsgarantin.

En annan aspekt – som är nära relaterad till arbetslöshetsförsäkringen – är hur man ska agera på arbetsförmedlingen när en individ inte vill delta i aktivitetsgarantin. När en arbetssökande anvisas till något program, men inte vill delta, ska arbetsförmedlingarna ifrågasätta personens rätt till arbetslöshetsersättning genom att meddela den a-kassa som individen i fråga tillhör. Den arbetssökande kan då drabbas av sanktioner i form av nedsättning av eller avstängning från ersättningen (Proposition 1999/2000:139).

Tabell 10. Hur svårt/lätt har det varit att avgöra hur AF ska agera när en individ inte vill delta i aktivitetsgarantin med hjälp av den information som AF nåtts av från Ams/Län?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
Mycket lätt	24 %	13 %	30 %	30 %
Ganska lätt	37 %	39 %	36 %	37 %
Varken svårt eller lätt	14 %	16 %	10 %	13 %
Ganska svårt	16 %	18 %	15 %	14 %
Mycket svårt	7 %	12 %	7 %	3 %
Ingen åsikt	2 %	2 %	2 %	3 %
Totalt	100 % (235)	100 % (85)	100 % (67)	100 % (83)

På 61 % av förmedlingarna anser man att det varit *mycket* eller *ganska lätt* att veta hur de ska agera, medan 23 % tycker att det varit *ganska* eller *mycket svårt*. I ”storstadslänen” menar förmedlarna att det varit svårare än på förmedlingar i andra delar av landet. Endast 13 % av de svarande anser t ex att det varit *mycket lätt* att veta hur man ska agera – att jämföra med 30 % i ”skogslän” och ”övriga län”.

Vi har nu fått svar på ett antal frågor som framför allt rör hur tydlig informationen från Ams och länsarbetsnämnderna varit. Men har den varit tillräcklig?

3.2.4 Saknas det någon information om aktivitetsgarantin?

Att fråga om arbetsförmedlarna tycker att någon information saknas är viktigt. Även om ett regelverk är tydligt utesluter inte det att det saknas information.

Tabell 11. Saknas det någon information om aktivitetsgarantin?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
Ja, det saknas mycket information	12 %	12 %	9 %	14 %
Ja, det saknas viss information	46 %	54 %	39 %	44 %
Nej	27 %	18 %	34 %	31 %
Vet ej	15 %	17 %	18 %	12 %
Totalt	100 % (233)	100 % (84)	100 % (67)	100 % (82)

De flesta arbetsförmedlare, 58 %, menar att *mycket* eller *viss information* om aktivitetsgarantin saknas. Nästan en tredjedel saknar emellertid inte någon information utan är nöjda med omfattningen av det man fått. Det finns vissa regionala skillnader: I ”skogslänen” tycker man på 9 % av arbetsförmedlingarna att *det saknas mycket information*, det är en något lägre andel än i andra delar av landet. Bland arbetsförmedlare i ”storstadslänen” är det en knapp femtedel som *inte* efterfrågar någon mer information. Motsvarande andel bland ”skogslänen” och de ”övriga länen” är ungefär en tredjedel.

Det som framför allt saknas – enligt de kommentarer som arbetsförmedlarna lämnat – är information om vad som ska göras för personer som man inte kan hitta ett arbete till trots att de deltagit en längre tid. Det är också oklart för flera när man kan avskilja en person från aktivitetsgarantin och hur man då ska gå till väga. Flera arbetsförmedlingar vill också ha mer information om hur man ska utforma programmet i praktiken och mer direktiv för hur man ska lägga upp ett program på heltid. Dessutom efterfrågar några bra och tydlig information att ge till sina deltagare.

En tänkbar orsak till att man på arbetsförmedlingar i ”storstadslän” tycker sig ha fått mindre information skulle kunna vara antalet förmedlingskontor i länen. Länsarbetsnämnderna i Stockholms och Västra Götalands län ansvarar för styrningen av totalt 52 respektive 43 arbetsförmedlingskontor. I de andra länen finns i genomsnitt tio kontor.¹²

Om vi jämför med vad arbetsförmedlarna svarat i andra uppföljningar – av de olika *anställningsstöden* och *resursarbete* – ser vi att andelen som saknar information är relativt stor. Andelen arbetsförmedlare som saknat information om de olika anställningsstöden har generellt sett varit mycket lägre (se Lundin 2000, 2001). Andelen arbetsförmedlare som tyckte att information saknades angående det *förstärkta anställningsstödet* var vid tidpunkten för den första enkätundersökningen – ca sex månader efter att åtgärden infördes –

¹² I Skåne län är arbetsförmedlingskontoren däremot färre till antalet eftersom man där i stor utsträckning slagit samman små kontor utanför storstadsområdet. I detta län agerade man emellertid annorlunda när aktivitetsgarantin startades upp. Inledningsvis bedrev man aktivitetsgarantin på sju orter i länet. Senare spred man ut verksamheten så att den skulle bedrivas på länets alla förmedlingar. Enligt länsarbetsnämndens riktlinjer skulle omorganiseringen av aktivitetsgarantin vara utförd den sista juni 2001 (vis.amv.se 2001a). Detta skulle kunna ha medfört att man – utanför de sju orter som från började organiserade aktivitetsgarantin – fått mindre del av informationsinsatserna angående programmet.

42 %. 39 % saknade information om åtgärden *resursarbete* vid tidpunkten för uppföljningen (se Johansson 1999 samt Lundin 2000, 2001).

3.3 Informationen i de tre länen¹³

Vad säger man då i de tre län vi specialstuderat? Det är tydligt att arbetsförmedlingarna själva i stor utsträckning utformat aktivitetsgarantin i praktiken. Den information som kommit från Ams och länsarbetsnämnden om hur man i realiteten ska bedriva aktiviteter har varit relativt knapphändig (AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, AF 5, AF 6). På ett av förmedlingskontoren förberedde man sig genom att tillsammans gå genom regeringens proposition (AF 3).

Det som framgått tydligt är ramarna för verksamheten: Att man ska bilda grupper av deltagare och bedriva en heltidsverksamhet för dem. Verksamheten ska bestå av all den service arbetsförmedlingen har att erbjuda. Att det ska vara möjligt att anpassa verksamheten till de individer man jobbar med i större utsträckning än tidigare menar flera förmedlingar är en annan del av ramen (AF 1, AF 2, AF 5, AF 6). De sex förmedlingskontor vi besökt menar alltså att de på egen hand fått precisera närmare vad aktivitetsgarantin ska innehålla (AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, AF 5, AF 6). Ett av kontoren anser att detta varit ett stort problem som bl a bidragit till att man inte kunnat erbjuda deltagarna en aktivitet på heltid (AF 4). På en annan förmedling tycker man att det varit bra att man fått utforma aktiviteterna på egen hand (AF 5).

Även när vi talat med ansvariga på länsarbetsnämnden har det framkommit att det varit upp till arbetsförmedlingarna att på egen hand utforma aktivitetsgarantin – inom givna ramar. I det ”övriga län” som vi besökt rådde det under sommaren och hösten 2000 stor oklarhet angående hur man skulle utforma verksamheten. Man satte sig då ned i länet och utarbetade – med en del bistånd från Ams projektgrupp – successivt en egen länspolicy (LAN 2). På länsarbetsnämnden i det ”storstadslän” vi undersökt närmare hänvisar man till arbetsförmedlingarna för information om utformningen; de menar att de inte har någon samlad bild, utan har mer detaljerad kännedom om verksamheten på några få förmedlingskontor. Dessa kontor har i uppföljningssyfte besökts av representanter för länsarbetsnämnden (LAN 1).

Något som på ett tidigt stadium fungerade som en viktig informationskälla för arbetsförmedlingarna var erfarenheterna från den pilotverksamhet som be-

¹³ Information om i vilka län de olika arbetsförmedlingarna hör hemma samt om de ligger på centralort eller landsbygd finns i Appendix C

drevs under våren 2000. Detta gäller framför allt för de arbetsförmedlingar som varit pilotkontor, men de övriga kontoren tog del av deras erfarenheter genom utbyte med pilotkontoren eller genom den sammanställning som Ams projektgrupp gjorde i juni 2000.¹⁴

Hur arbetsförmedlingarna ska agera för att avskilja individer som man inte bedömer kan komma tillbaka till den öppna arbetsmarknaden framstår som problematiskt. Det efterfrågas tydligare kriterier för under vilka omständigheter en deltagare kan skrivas ut ur aktivitetsgarantin till annat än arbete och studier. Detta problem ställs på sin spets i aktivitetsgarantin eftersom det inte finns någon tidsbegränsning på deltagandet. De vi talat med hyser en oro för vad som kan komma att hända i en lågkonjunktur med snabbt stigande arbetslöshet, om det inte införs en ”fortsättning” på aktivitetsgarantin. Det finns då en risk för att antalet arbetssökande i programmet blir så stor att verksamheten förlorar alltför mycket i kvalitet. Flertalet förmedlare verkar betrakta någon sorts ”övergångsarbete” som det enda alternativet för många deltagare – om de alls ska kunna vara kvar i det arbetsmarknadspolitiska systemet (AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, AF 6).

4 Handledarnas situation

Handledarna spelar en viktig roll för genomförandet av aktivitetsgarantin (se t ex Ams 2000b). De står i direkt kontakt med deltagarna och fungerar därigenom som AMV:s ansikte utåt mot medborgarna. Handledarnas myndighetsroll har förstärkts i aktivitetsgarantin eftersom deltagarna ingår i mindre grupper av arbetssökande och ska vara aktiva på heltid. Det blir därigenom möjligt för dem att få veta mer om de arbetssökande och de kan – och ska – i större utsträckning än tidigare kontrollera vad deltagarna gör med sin tid. Som framgick i *avsnitt 3.3* har informationen om hur arbetsförmedlingarna ska utforma aktivitetsgarantin varit knapphändig. När styrningen inte är så utförlig blir handle-

¹⁴ I *Erfarenheter från pilotverksamheten inom aktivitetsgarantin* som lades ut på AMV:s intranät. Vis i början av juli 2000 ges rekommendationer för hur arbetsförmedlingen exempelvis bör informera de som anvisas och vilken kompetens som kan behövas hos de som ska arbeta som handledare.

darnas inflytande över vad som i slutändan presteras av förvaltningen större. Detta ökar vikten av att undersöka deras arbetssituation ytterligare.

4.1 Länsarbetsnämndernas arbete gentemot handledarna

Länsarbetsnämnderna har ett övergripande länsansvar för aktivitetsgarantin och därmed också för personalens situation. För att underlätta handledarnas dagliga arbete kan man från länshåll t ex erbjuda utbildning och anordna forum där metoder kan spridas mellan förmedlingskontoren. Erfarenhetsutbyte kan liksom utbildning betraktas som kompetenshöjning för handledarna.

Tabell 12. Hur många länsarbetsnämnder har erbjudit särskild utbildning för aktivitetsgarantin

	Ja
Länsarbetsnämnden har erbjudit <i>alla</i> handledare särskild utbildning för aktivitetsgarantin	86 %
Länsarbetsnämnden har erbjudit <i>vissa</i> handledare särskild utbildning för aktivitetsgarantin	14 %
Länsarbetsnämnden har <i>inte</i> erbjudit handledarna särskild utbildning för aktivitetsgarantin	0 %
Totalt	100 % (21)

Enkätresultaten visar, som vi ser i *tabell 12*, att alla länsarbetsnämnder erbjudit *alla* eller *vissa handledare* särskild utbildning för aktivitetsgarantin.

Om olika arbetsförmedlingar arbetar med olika metoder med olika gott resultat är det viktigt att erfarenheterna sprids till andra. Handledarna är rimligen de som har mest nytta av sådan information när de ska lägga upp verksamheten inom aktivitetsgarantin. *Hur* har då länsarbetsnämnderna arbetat för att sprida arbetsmetoder och främja ett utbyte mellan arbetsförmedlingarna i länet?

Tabell 13. Hur många länsarbetsnämnder arbetar med att samla in och sprida goda exempel på arbetsmetoder genom att:

	Ja, i hög eller viss grad
Anordna träffar med handledare inom aktivitetsgarantin?	100 %
Anordna träffar med arbetsförmedlingschefer?	75 %
Lägga ut kända goda exempel på VIS?	37 %
På annat sätt?	30 %*
Totalt antal svar	20

* $6/20 = 0,30$. För att få en rättvisande jämförelse har svarsandelen beräknats som andelen ja-svar i procent av det totala antalet länsarbetsnämnder som över huvud taget svarat på frågan – detta trots att endast nio nämnder avgett ett svar. Vi har antagit att de menat att svara ”ingen åsikt”.

Alla länsarbetsnämnder som svarat på frågan samlar *i hög* eller *i viss grad* in och sprider goda exempel på arbetsmetoder genom träffar med handledare inom aktivitetsgarantin. Tre fjärdedelar av de svarande länsarbetsnämnderna gör det genom att träffa cheferna på arbetsförmedlingskontoren. Även då länsarbetsnämnderna svarat att man sprider och samlar in exempel på bra arbetsmetoder *på annat sätt* inbegriper det – att döma av de kommentarer som de avgett – ofta personliga kontakter med anställda på arbetsförmedlingarna i länet. Att träffa handledare och även arbetsförmedlingschefer verkar vara ett vanligt förekommande sätt att styra arbetsförmedlingarna.

4.2 Handledarnas bedömning av sin situation

Hur bedömer då handledarna på arbetsförmedlingarna sin situation? I det avsnitt som nu följer presenterar vi resultatet från frågor som rör just detta.

En faktor som kan ha betydelse är handledarnas möjlighet att fokusera på arbetet med aktivitetsgarantin. Ams har t ex i sitt huvudsakliga kvalitetsdokument för arbetet med aktivitetsgarantin påpekat vikten av att handledarna *helt* kan ägna sig åt arbetet med programmet (Ams 2001a). Vi har därför frågat om de som arbetar som handledare har andra arbetsuppgifter vid sidan av arbetet som handledare.

Tabell 14. Har handledarna inom aktivitetsgarantin andra arbetsuppgifter vid sidan av arbetet som handledare?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
Ja, alla har andra arbetsuppgifter	47 %	37 %	60 %	48 %
Ja, vissa har andra arbetsuppgifter	29 %	35 %	19 %	29 %
Nej	24 %	28 %	21 %	23 %
Totalt	100 % (234)	100 % (85)	100 % (67)	100 % (82)

På nästan hälften av arbetsförmedlingarna har *alla* handledare arbetsuppgifter vid sidan av arbetet som handledare. På 24 % av de svarande arbetsförmedlingarna arbetar handledarna endast med aktivitetsgarantin. Det verkar följaktligen vara en ganska liten andel förmedlingskontor som lever upp till Ams kvalitetsdirektiv i det här hänseendet. Framför allt i ”skogslänen” är det vanligt förekommande med andra arbetsuppgifter; 60 % av de svarande anger där att *alla* har arbetsuppgifter förutom handledarskapet. En bidragande orsak kan vara att förmedlingskontoren i allmänhet är mindre i ”skogslänen”. Med få anställda finns det inte samma möjlighet för arbetsförmedlarna att specialisera sig som på större kontor. I ”storstadslänen” – där förmedlingarna ofta är större – verkar arbetsförmedlarna i högre grad vara specialiserade.

Vi har även räknat ut ett mått på hur många deltagare en handledare ansvarar för med hjälp av uppgifter från enkäten. Tyvärr är det endast i 132 fall, av 234, som vi har information om antalet handledare på arbetsförmedlingskontoren.

Tabell 15. Handledartäthet

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
Antal deltagare per handledare	36,5	38,4	34,6	36,3
Antal svarande	132	46	39	47

Som synes i *tabell 15* är handledartätheten störst i ”storstadslänen” och minst i ”skogslänen”. Detta resultat ligger i linje med svaren på frågan ovan; vi får emellertid inte glömma att bortfallet är tämligen stort. Antalet deltagare per handledare är större än de 25-30 personer som Ams menar är en rimlig nivå (Ams 2001b). Regeringen säger att deltagarna i aktivitetsgarantin ska delas in i grupper om 10-15 personer (Proposition 1999/2000:98). Gruppstorlek och

handledartäthet behöver emellertid inte vara samma sak. Vi kan inte med hjälp av den information vi har att tillgå uttala oss om hur stora grupper handledarna på arbetsförmedlingen arbetar med. Några av de ca 36 personer som en handledare i genomsnitt ansvarar för är kanske ute på praktik eller har ett arbete med anställningsstöd. Dessa personer är då inte i lika stort behov av handledning och har en heltidsaktivitet organiserad av någon annan.

Arbetet med aktivitetsgarantin kan tänkas ställa krav på ny kompetens. I *avsnitt 4.1* såg vi att alla länsarbetsnämnder erbjudit åtminstone vissa handledare inom aktivitetsgarantin utbildning för arbetet med aktivitetsgarantin. Därför har vi frågat om handledarna på arbetsförmedlingen anser att de genomgått tillräcklig utbildning. Frågan ska mäta om de som arbetar som handledare saknar någon kunskap/kompetens som de bedömer är viktig för att kunna arbeta med verksamheten inom aktivitetsgarantin. Förutom genom vidareutbildning kan kompetensen på arbetsförmedlingen öka genom att man byter erfarenheter med andra arbetsförmedlingar.

Tabell 16. Har du som handledare inom aktivitetsgarantin:

	Riket		Storstads-län		Skogs-län		Övriga län	
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
Genomgått tillräcklig utbildning?	50 %	41 %	46 %	40 %	60 %	35 %	45 %	47 %
Tillräckligt utbyte med andra AF angående arbetsmetoder?	50 %	45 %	46 %	48 %	51 %	42 %	52 %	45 %

På närmare 50 % av arbetsförmedlingarna har handledarna svarat att de genomgått tillräcklig utbildning. Men 41 % anser att utbildningen *inte* har varit tillräcklig. Vi kan tyvärr inte uttala oss närmare om hur stort behovet är hos de som svarat nej, eftersom de svarande inte kunnat gradera sina svar. Handledare som arbetar på arbetsförmedlingar i ”skoglän” verkar oftare vara nöjda med omfattningen av den utbildning de har tagit del av

En majoritet av de svarande tycker sig ha ett tillräckligt utbyte med andra arbetsförmedlingar angående arbetsmetoder. Det är dock även här en relativt stor andel, 45 %, som svarat *nej* på frågan. På ganska många arbetsförmedlingar menar alltså handledarna att de inte har tillräckligt utbyte med andra angående arbetsmetoder. Det finns inga större skillnader mellan olika typer av län.

Det verkar alltså sammanfattningsvis finnas vissa brister i den kompetensutveckling som handledarna inom aktivitetsgarantin kunnat ta del av. Många handledare arbetar dessutom med andra saker vid sidan av aktivitetsgarantin.

4.3 Handledarna i de tre länen¹⁵

Så hur beskriver då de handledare vi talat med sin arbetssituation? På två av de sex arbetsförmedlingar vi besökt anger handledarna inom aktivitetsgarantin att de har andra arbetsuppgifter vid sidan av arbetet som handledare. En av de två ligger i den mindre ort i det ”skogslän” som vi besökt. Där upplever handledaren *inte* att det är ett problem att ha andra arbetsuppgifter; på en arbetsförmedling med tre anställda är det inte möjligt att upprätthålla vattentäta skott mellan funktionerna och man ser detta snarast som en styrka i arbetet med aktivitetsgarantin (AF 6). Däremot ser man det som en nackdel att man inte helt kunnat specialisera sig på en av de två arbetsförmedlingarna i ”storstadslänet”. Handledarna där har andra arbetsuppgifter p g a personalbrist inom andra funktioner på förmedlingen: de har t ex fått ”rycka in” och arbeta i kundmottagningen när det saknats personal där. Dessutom gick man på förmedlingen efter en tid över till att låta alla handläggare arbeta som handledare när någon av de arbetssökande som de ansvarade för skrevs in i aktivitetsgarantin. De två handledare som vi intervjuat har varit anställda som handledare på heltid och betonar vikten av att man får möjlighet att helt ägna sig åt arbetet med aktivitetsgarantin (AF 1).

De vi talat med verkar alla vara nöjda med det utbyte de har med andra arbetsförmedlingar; man träffas t ex i olika nätverk och har personliga kontakter med andra kontor vid behov. Det har från länsarbetsnämndernas sida arbetats aktivt med att bygga upp nätverksstrukturer. De handledare vi talat med har också erbjudits och tagit del av någon sorts utbildning (LAN 1, AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, LAN 3, AF 5, AF 6). Ibland kan tidsbrist sätta käppar i hjulet för ambitionerna att skaffa sig mer utbildning när det är upp till handledarna själva att anmäla sig till kurser som de är intresserade av (AF 2). I ett av de län vi besökt köpte länsarbetsnämnden in en utbildning som alla handledare fick redan under september-oktober 2000, något som alla bedömer var mycket viktigt när verksamheten skulle startas upp (LAN 2, AF 3, AF 4).

¹⁵ Information om i vilka län de olika arbetsförmedlingarna hör hemma samt om de ligger på centralort eller landsbygd finns i Appendix C

Den frihet man haft på arbetsförmedlingarna vad gäller hur aktivitetsgarantin ska utformas har medfört att handledarna har kunnat anpassa verksamheten efter sin egen bakgrund (AF 1, AF 2, AF 4, AF 5). De handledare som tidigare arbetat som vägledare eller på AF Rehab säger sig t ex ha haft stor nytta av den erfarenhet de därigenom fått av att arbeta med grupper i sitt arbete med aktivitetsgarantin AF 1, AF 3).

I ”storstadslänet” har man på förmedlingarna kommit fram till att man inte bör jobba alltför länge som handledare; två av de fyra vi talat med har idag andra arbetsuppgifter. Länsarbetsnämnden påpekar att detta är något som man diskuterat borde gälla generellt i länet (LAN 1, AF 1, AF 2).

Att vara ensam handledare på arbetsförmedlingen kan fungera bra. En förutsättning verkar emellertid vara att hela kontorets arbete är integrerat med aktivitetsgarantin. Om så inte är fallet arbetssituationen bli mycket ansträngande för den som arbetar som ensam som handledare (AF 4, AF 6).

Sammanfattningsvis kan sägas att handledarna verkar känna ett engagemang för sitt arbete men att brist på personalresurser ibland skapat svårigheter. Arbetssituationen skiljer sig mycket mellan olika förmedlingar och olika län. Det enda län där man verkar föra en diskussion om att systematiskt byta arbetsuppgifter vid förmedlingen är ”storstadslänet”; där förefaller arbetsbelastningen vara högre.

5 Samverkan och samarbete

Samverkan mellan arbetsförmedlingen och aktörer utanför AMV är ett medel att både skapa kontaktytor mellan deltagare och potentiella arbetsgivare och att säkra att aktivitetsgarantin innebär en heltidsaktivitet. Samarbete med andra myndigheter är också viktigt när arbetsförmedlingen kommer fram till att deltagarna i aktivitetsgarantin inte står till arbetsmarknadens förfogande av någon anledning. De myndigheter som arbetsförmedlingen då behöver ha ett bra samarbete med är försäkringskassan och socialtjänsten.

5.1 Arbetsförmedlingarnas samverkan

För att deltagarna i aktivitetsgarantin ska kunna ta del av andra aktiviteter än de som ryms inom AMV:s programutbud kan arbetsförmedlingen ha lokala samarbetspartners. För att få veta något om vilka aktiviteter som deltagarna erbjuds

frågade vi vilka arbetsförmedlingarnas samverkanspartners är: tillhör de offentliga sektorn eller samverkar förmedlingarna med företag eller föreningar.

Tabell 17. Arbetsförmedlingen har slutit samverkansavtal med:

	Riket	Storstadslän	Skogslän	Övriga län
Kommunen	68 %	71 %	70 %	64 %
Andra delar av offentlig sektor	17 %	20 %	13 %	17 %
Privata företag	20 %	29 %	14 %	16 %
Ideella eller ekonomiska föreningar	32 %	40 %	38 %	18 %
Andra	11 %	16 %	9 %	7 %

Närmare 70 % av arbetsförmedlingarna har samverkansavtal med kommunerna. En betydligt mindre andel har slutit samverkansavtal med annan aktör: den näst vanligaste typen av samverkanspartner – som 32 % har avtal med – är ideella eller ekonomiska föreningar, exempelvis fackföreningar och idrottsföreningar.

Några tydliga skillnader finns mellan arbetsförmedlingarna i de olika typerna av län. För det första är det mycket vanligare att arbetsförmedlingar i ”storstadslän” har samverkansavtal med privata företag, 29 % har det – att jämföra med 14 % respektive 16 % i ”skogslän” och ”övriga län”. För det andra förekommer det mer sällan att arbetsförmedlingarna i de ”övriga länen” har samverkansavtal med ideella eller ekonomiska föreningar: 18 % att jämföra med 40 % respektive 38 % i ”storstadslän” och ”skogslän”.

Det kan finnas flera bidragande orsaker till att man i relativt stor utsträckning slutit samverkansavtal med just kommunen. Bland annat att man tidigare arbetat upp kontakter med offentlig sektor och kommun när åtgärder som OTA, ALU och Beredskapsarbete fanns.¹⁶ Idag samarbetar arbetsförmedlingar och

¹⁶ Arbetsförmedlingen har under 1990-talet samarbetat med kommun och myndigheter t ex för åtgärderna Offentlig tillfällig anställning (OTA), Arbetslivsutveckling (ALU) eller inom Ungdomsgarantin. Även Beredskapsarbete anordnades ofta av kommunerna (Bergeskog 1997; 1998 samt 1999).

kommuner inom Ungdomsgarantin¹⁷. En annan bidragande orsak skulle kunna vara deltagarnas behov: Om de arbetssökande är i behov av t ex arbetsträning är det kanske lättare att få kommuner att erbjuda den sortens aktivitet än företag. Vårt resultat behöver emellertid inte utesluta att arbetsförmedlingarna ändå har ett samarbete med företag i större utsträckning än vad som framgår av enkätsvaren. Vissa deltagare kanske lättare än andra kan komma ut i t ex praktik eller arbete – med eller utan stöd – och i den situationen räcker kanske ett mer informellt samarbete med företag. Den deltagarsammansättning man har torde också kunna påverka behoven av formella avtal.

5.2 Hur fungerar samarbetet med försäkringskassa och socialtjänst?

När arbetsförmedlingen kommer fram till att en arbetssökande inte står till arbetsmarknadens förfogande måste de slussa individen vidare till andra myndigheter. I en sådan situation är det viktigt att samarbetet mellan arbetsförmedlingen och andra myndigheter fungerar bra. Detta för att inte deltagarna ska behöva stå utan försörjning och för att de ska kunna få annat stöd som de kan vara i behov av. I forskning har visats att myndigheter för att undvika en stor arbetsbelastning tenderar att övervältra klienter till varandra (se t ex Lipsky 1980). Bland annat har det belagts att arbetsförmedlingar och kommunernas socialkontor i Danmark båda upplevt att den andra parten försöker övervältra ansvaret för klienter (Winter 1994). De myndigheter som i första hand kan bli aktuella i det här sammanhanget är, som nämndes i avsnittets inledning, socialtjänsten och försäkringskassan.¹⁸

¹⁷ Ungdomsgarantin hette tidigare Utvecklingsgarantin

¹⁸ Eftersom vi valt arbetsförmedlingskontor – som ibland består av flera arbetsställen – som vår population får detta ibland till följd att ett svar täcker in samarbetet med flera kommuner och försäkringskassor. I storstadsområdena däremot kan flera arbetsförmedlingar uttala sig om samarbetet med en och samma kommun.

Tabell 18. Hur fungerar samarbetet med försäkringskassan när arbetsförmedlingen upptäcker att en deltagare t ex är sjuk och därför inte står till arbetsmarknadens förfogande utan behöver slussas vidare?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
Mycket bra	28 %	14,5 %	33 %	38 %
Ganska bra	23 %	19 %	23 %	28 %
Varken bra eller dåligt	21 %	34 %	17 %	11 %
Ganska dåligt	14 %	17 %	14 %	12 %
Mycket dåligt	5 %	7 %	4 %	2 %
Vet ej	9 %	8,5 %	9 %	9 %
Totalt	100 % (231)	100 % (83)	100 % (66)	100 % (82)

På drygt hälften av arbetsförmedlingarna menar man att samarbetet mellan arbetsförmedlingen och försäkringskassan fungerat *mycket* eller *ganska bra* när de t ex kommer fram till att en deltagare är sjuk. På 19 % av arbetsförmedlingarna tycker man att samarbetet med försäkringskassan fungerat *dåligt*. I ”storstads-länen” är arbetsförmedlarna emellertid något mer negativa i sin bedömning av samarbetet med försäkringskassan än i landet i övrigt.

Hur tycker man då att samarbetet med socialtjänsten fungerar?

Tabell 19. Hur fungerar samarbetet med socialtjänsten när arbetsförmedlingen upptäcker att en deltagare t ex har missbruksproblem och därför inte står till arbetsmarknadens förfogande utan behöver slussas vidare?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
Mycket bra	16 %	10,5 %	23 %	16 %
Ganska bra	26 %	20 %	29 %	29,5 %
Varken bra eller dåligt	25 %	32 %	15 %	24,5 %
Ganska dåligt	12 %	20 %	6 %	10 %
Mycket dåligt	4 %	3,5 %	3 %	5 %
Vet ej	17 %	14 %	24 %	15 %
Totalt	100 % (232)	100 % (85)	100 % (66)	100 % (81)

På 42 % av arbetsförmedlingarna bedömer förmedlarna att deras samarbete med socialtjänsten fungerar *mycket* eller *ganska bra*. En betydligt lägre andel,

16 %, av de som svarat på enkäten tycker att samarbetet mellan arbetsförmedling och socialtjänst fungerat *ganska* eller *mycket dåligt*. I ”storstadslänen” tycker man generellt sett att samarbetet fungerat sämre än i övriga delar av landet. Det är på arbetsförmedlingar i ”skogslän” som man svarat mest positivt, medan man i ”övriga län” intar något av en mellanposition.

Sammanfattningsvis kan man säga att man på ungefär hälften av arbetsförmedlingarna verkar anse att samarbetet med försäkringskassa och socialtjänst fungerar bra.

5.3 Samarbete och samverkan i de tre länen¹⁹

Vi har även diskuterat samverkan med utomstående aktörer med representanter för de tre län som vi specialstuderat. På de större orterna samverkar kontoren med flera (AF 2, AF 3, AF 5). Det finns dock undantag, t ex har ett av förmedlingskontoren i ”storstadslänet” endast samarbetsavtal med kommunen (AF 1). I det ”skogslän” som vi besökt samarbetade arbetsförmedlingarna oftare utan formella avtal: först hösten 2001 slöt t ex en av arbetsförmedlingarna sitt första samverkansavtal. Det kontoret har emellertid ett informellt samarbete med ett bemanningsföretag dit de kan skicka deltagare för praktik som inom en viss tid ska övergå i anställning. Bara för att ett formellt avtal saknas behöver samverkan med utomstående följaktligen inte vara obefintlig. Den andra, mindre, förmedling vi besökt i länet hade vid intervjutillfället inte tecknat något avtal. På sikt tror man emellertid att avtal kommer att bli nödvändiga eftersom man framöver kommer att arbeta med deltagare som man vet står ännu längre från arbetsmarknaden än de man hittills anvisat. I dagsläget räcker det dock med informella kontakter (AF 5, AF 6).

På två arbetsförmedlingar som vi besökt (båda på små orter) gör man vad man kan för att bryta ett – enligt handledarna – alltför starkt samarbete med kommunen. Handledarna vill hitta andra platser åt sina deltagare eftersom de bedömer att deltagarna inte får något jobb genom att t ex praktisera på kommunen (AF 4, AF 6).

Men den bild enkätresultaten ger oss går i stort igen i fallstudien: de flesta har ett fungerande samarbete med de andra delarna av offentlig sektor när man bedömer att deltagare inte står till arbetsmarknadens förfogande. Flera av de arbetsförmedlingar vi besökt har haft tillgång till olika samverkansgrupper där

¹⁹ Information om i vilka län de olika arbetsförmedlingarna hör hemma samt om de ligger på centralort eller landsbygd finns i Appendix C

det finns representanter för socialtjänst och den lokala försäkringskassan – i vissa fall även AF Rehab – och har haft god användning av dem (AF 2, AF 3, AF 6). En av de handledare vi talat med saknar samarbete med försäkringskassan. Bristen på samarbetsforum skapar därigenom problem när de två inte är överens angående en individ (AF 4). Enligt länsarbetsnämnden finns, i det ”skogslän” vi studerat, en struktur med samarbetsgrupper för arbetsförmedling, socialtjänst, försäkringskassa och primärvården i alla kommuner; hur aktivt samarbetet är kan emellertid skilja sig åt (LAN 3). Att deltagarna inte varit färdigutredda, med avseende på t ex arbetshinder eller missbruksproblem, har i någon utsträckning varit ett problem inom aktivitetsgarantin – det har påpekats av alla de handledare vi talat med (AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, AF 5, AF 6).

6 Aktivitetsgarantin i praktiken

Det här avsnittet innehåller information om hur länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar arbetar med aktivitetsgarantin; framför allt om hur arbetsförmedlingarna har tillämpat beslutet och hur de kommit att utforma verksamheten. Inledningsvis kommer vi att ge en beskrivning av vilka deltagare som valts ut från målgruppen: personer som är, eller riskerar att bli, långtidsinskrivna samt utförsäkringshotade.

6.1 Deltagarna

Vilka som deltar i ett program påverkar hur man kan utforma verksamheten. Just därför är det intressant att veta lite om deltagarna. Särskilt som vi studerar aktivitetsgarantin som ska kunna innebära ett visst mått av individanpassning. Här ger vi en beskrivning av deltagarna främst med hjälp av statistik från Handeln men även med information som vi inhämtat genom de två enkätundersökningarna.

Grundvillkoret för deltagande är, enligt Ams, att man står till arbetsmarknadens förfogande och har förutsättningar att delta i de program och aktiviteter som anordnas av arbetsförmedlingen. De arbetssökande som anvisas till aktivitetsgarantin ska ha behov av stöd och handledning när de söker arbete. Dessutom ska de ha behov av att på ett strukturerat sätt få ta del av flera olika insatser för att kunna få ett reguljärt arbete. Medlemskap i a-kassa är inte nödvändigt: varifrån man får sin försörjning ska inte påverka en individs möjlighet att delta. Några andra kriterier är det, enligt Ams bedömning, varken möjligt eller ända-

målsenligt att fastställa på central nivå. Länsarbetsnämnderna har emellertid getts i uppgift att, i samarbete med arbetsmarknadsnämnderna²⁰, närmare analysera framför allt vilka socialbidragstagare som kan ha nytta av aktivitetsgarantin (Ams 2001b).

Ams internrevision granskade under våren 2001 den interna styrningen och kontrollen av aktivitetsgarantin. De besökte då sex länsarbetsnämnder, sexton arbetsförmedlingar och nio samverkanspartners.²¹ Revisorerna efterfrågade efter besöken bl a dokumentation som visar att arbetsförmedlingarna analyserat målgruppen för aktivitetsgarantin. De påpekade att en bristande analys kan leda till att individer anvisas som inte är lämpliga för aktivitetsgarantin. De menade också att det blir lättare att bedöma vilka samverkanspartners som kan vara lämpliga att sluta avtal med om man har större kännedom om vilka deltagarna är (Ams 2001c).

6.1.1 Har länsarbetsnämnderna påverkat vilka som deltagit?

Länsarbetsnämnderna skulle på olika sätt kunna påverka vilka i målgruppen som ska anvisas till aktivitetsgarantin. I fyra län har nämnden t ex pekat ut en eller flera grupper som arbetsförmedlingarna ska prioritera när de väljer ut deltagare. Två av dessa län har beslutat att prioritera personer som riskerar att bli utförsäkrade från arbetslöshetsförsäkringen. Ett annat län beslutade till en början att prioritera personer som varit arbetslösa två till tre år; dessa personer skulle inte behöva så omfattande insatser för att kunna komma tillbaka till arbetsmarknaden. Ett län har valt att förutom långtidsinskrivna prioritera långtidsarbetslösa.²²

Länsarbetsnämnden skulle kunna påverka urvalet på ännu ett sätt, nämligen genom att utarbeta kriterier för vilka socialbidragstagare som är lämpliga som deltagare. Så hur har man gjort på länsnivå, enligt handläggarna ansvariga för aktivitetsgarantin?

²⁰ Länsarbetsnämnderna har oftast en **arbetsmarknadsnämnd** i varje kommun, ett samarbetsorgan för att utforma arbetsmarknadspolitiken efter lokala förutsättningar. Ordföranden och en majoritet av ledamöterna i arbetsmarknadsnämnden ska utses på förslag av kommunen. Ledamöterna ska företräda Länsarbetsnämnden, Arbetsförmedlingen, kommunen, facket och näringslivet (www.ams.se).

²¹ I Jämtlands, Jönköpings, Kronobergs, Stockholms, Västra Götalands och Östergötlands län.

²² Långtidsarbetslösa har varit utan arbete i sex månader men behöver inte vara långtidsinskrivna.

Tabell 20. Har länsarbetsnämnderna utarbetat några kriterier för vilka socialbidragstagare som kan bli aktuella för aktivitetsgarantin?

	Riket
Ja	0 %
Nej, det ska göras på lokal nivå av arbetsförmedlingar och kommuner	55 %
Nej, vi väntar på centralt uppställda kriterier	15 %
Nej, men de är under utarbetande	5 %
Nej, av andra orsaker än dem vi angett	15 %
Ingen åsikt	10 %
Totalt	100 % (20)

Ingen länsarbetsnämnd har i oktober 2001 några färdiga kriterier för vilka socialbidragstagare som kan bli aktuella för aktivitetsgarantin; i ett län håller man på att utarbeta sådana. Det stora flertalet län har istället valt att låta arbetsförmedlingar och kommuner besluta om det på lokal nivå. Om avgörandet sker på lokal nivå, görs det där man har störst kunskap om individerna. Övergripande kriterier kan emellertid ändå vara nödvändiga i vissa situationer. För det första kanske arbetsförmedlingar och kommuner inte alltid är eniga i sin bedömning. För det andra kan det finnas en risk för att personer med samma egenskaper och svårigheter på arbetsmarknaden behandlas olika p g a var de bor när man avgör helt på egen hand på lokal nivå. Vi har sett i *avsnitt 3.2.3* att arbetsförmedlingarna upplever att det är något svårare att avgöra vilka bland dem som *inte* uppbär arbetslöshetsersättning, t ex socialbidragstagare, som ska ta del av aktivitetsgarantin än att fastställa vilka som ska delta bland dem som uppbär arbetslöshetsersättning. Det skulle kunna tolkas som att de bl a önskar mer riktlinjer från högre nivåer inom AMV.

6.1.2 Deltagarna enligt den officiella statistiken

Den mest detaljerade källan till information om deltagarna är i dagsläget AMV:s händelsedatabas (Händel). I Händel finns information om samtliga personer som varit inskrivna vid en arbetsförmedling och deras arbetslöshetshistoria. Information finns bl a om de arbetssökandes kön, födelsedatum, när de inskrivna personerna blev arbetslösa samt vilka eventuella program de tagit del

av och när. De direktiv som finns om vilka som kan delta i aktivitetsgarantin är tämligen allmänt hållna. Ur den givna målgruppen ska arbetsförmedlingen sedan välja ut personer med ett behov av aktivitetsgarantin. Vad vi med hjälp av statistiken kan göra är att visa på vilka man, de facto, valt ut och beskriva dem med hjälp av de egenskaper vi kan observera i data. Varför arbetsförmedlingen väljer att anvisa en arbetssökande före en annan – med samma observerbara karaktäristika – kan vi däremot inte uttala oss om. Förmedlingen har tillgång till mer, för oss icke-observerbar, information om individerna, som kan vara avgörande för om en arbetssökande anvisas till aktivitetsgarantin eller ej.

Nedan visas två tabeller där vi studerar dem som deltog sex respektive tolv månader efter det att aktivitetsgarantin startades den 1 augusti 2000. Vi jämför deltagarna med alla inskrivna arbetssökande eftersom det inte går att identifiera någon annan självklar jämförelsegrupp. Vi bryter också ned materialet efter de länstyper vi använder oss av i resten av rapporten. Vad man måste ha i åtanke när man jämför deltagarsammansättningen i de olika länstyperna är att den underliggande, totala sammansättningen av arbetssökande i länen kan skilja sig åt. De skillnader vi påvisar kan därför ibland snarare vara ett utslag av det än arbetsförmedlingarnas aktiva val. Detta kommer emellertid att påpekas när vi bedömer att det är nödvändigt.²³

²³ Jämförelsesiffror till länsgrupperingarna återfinns i Appendix B

Tabell 21. Information om dem som deltog 6 månader efter starten av aktivitetsgarantin

	<i>Riket</i>	<i>Övriga in-skrivna*</i>	<i>Storstads-län</i>	<i>Skogs-län</i>	<i>Övriga län</i>
Andel kvinnor	43 %	55 %	42 %	37 %	47 %
Andel arbetshandikappade	21 %	14 %	19 %	23 %	23 %
Andel med utomnordiskt medborgarskap	9 %	9 %	13 %	2 %	7 %
Andel med högst grundskoleutbildning	38 %	29 %	37 %	35 %	43 %
Andel med högst gymnasial utbildning	46 %	55 %	43 %	54 %	46 %
Andel med eftergymnasial utbildning	15 %	15 %	20 %	10 %	12 %
Genomsnittlig ålder	47,0 år	39,4 år	47,6 år	45,9 år	47,0 år
Genomsnittlig inskrivningstid	4,2 år	2,0 år	4,0 år	4,4 år	4,4 år
Medianinskrivningstid	3,6 år	1,0 år	3,3 år	3,9 år	4,0 år

* Undantaget personer registrerade som ombytessökande (även Samhall), eller som har lönebidrag eller offentligt skyddat arbete

Andelen män är, sex månader efter programstart, större än andelen kvinnor – trots att majoriteten bland *alla arbetssökande* är kvinnor. Om de deltidsarbetslösa exkluderas är emellertid antalet män större än antalet kvinnor; männen har då dessutom, generellt sett, en längre arbetslöshetsperiod. Därmed skulle de möjligen kunna vara i större "behov" av aktivitetsgarantin. De deltidsarbetslösa, som alltså i större utsträckning är kvinnor, är inte en prioriterad grupp för att delta i aktivitetsgarantin (vis.amv.se 2001b).

Ungefär 20 % av deltagarna har någon form av arbetshandikapp. Motsvarande siffra för övriga arbetssökande är 14 %. Skillnaden mellan länstyperna är endast marginell. En stor skillnad mellan länsgrupperingarna finner man dock om man ser till andelen utomnordiska medborgare i aktivitetsgarantin, framför allt mellan deltagarna i "orstadslän" och "skogslän". Här har vi dock skäl att anta att skillnaden i stor omfattning beror på den totala sammansättningen av arbetssökande i länen. I "orstadslänen" är, vid detta tillfälle, runt 13 % av

samtliga arbetssökande utomnordiska medborgare medan motsvarande andel i ”skogslänen” är 4 %.

Som framgår i *tabell 21* är det en markant större andel arbetssökande med högst grundskoleutbildning i aktivitetsgarantin än bland övriga inskrivna på arbetsförmedlingen. Arbetslöshetsperioden för personer med låg utbildningsnivå är också i genomsnitt längre än för personer med högre utbildningsnivå och det är därför naturligt att de i större omfattning anvisas till aktivitetsgarantin (Thorsie 1998). Utbildningsnivån bland deltagarna skiljer sig åt mellan länen. Som framgår i *tabell 21* så är andelen i aktivitetsgarantin med eftergymnasial utbildning nästan dubbelt så hög i ”storstadslänen”. Andelen arbetssökande med eftergymnasial utbildning är emellertid totalt sett större i denna typ av län. Denna andel skiljer sig inte generellt från övriga inskrivna.

Den genomsnittliga åldern bland deltagarna är 47 år och motsvarande siffra för övriga inskrivna är drygt 39 år. ”Skogslänen” verkar generellt sett ha något yngre deltagare än ”storstadslänen”. Detta trots att den genomsnittliga åldern bland övriga inskrivna inte skiljer sig särskilt mycket mellan länsgrupperingarna. Någon större skillnad verkar inte finnas mellan länen.

Aktivitetsgarantin vänder sig, som bekant, till de personer som är eller riskerar att vara inskrivna vid arbetsförmedlingen i två år eller mer. Som framgår av *tabell 21* så överstiger den genomsnittliga inskrivningstiden markant gränsen för långtidsinskrivning; detta mått påverkas emellertid starkt av vissa extremt långa inskrivningsperioder. Medianinskrivningstiden – som däremot inte påverkas av extrema observationer – säger oss att hälften av deltagarna har åtminstone 3,6 års obruten inskrivning vid en arbetsförmedling.

Detta var en kortfattad beskrivning av deltagarna den 31 januari 2001 – sex månader efter programstart. Har det skett någon förändring i sammansättningen under det andra halvåret med aktivitetsgarantin?

Tabell 22. Information om dem som deltog 12 månader efter starten av aktivitetsgarantin

	<i>Riket</i>	<i>Övriga in- skrivna*</i>	<i>Storstads- län</i>	<i>Skogs- Län</i>	<i>Övriga län</i>
Andel kvinnor	43 %	58 %	43 %	37 %	48 %
Andel arbetshandikappade	20 %	11 %	18 %	23 %	21 %
Andel med utomnordiskt medborgarskap	9 %	9 %	13 %	2 %	7 %
Andel med högst grundskoleutbildning	37 %	26 %	36 %	34 %	41 %
Andel med högst gymnasial utbildning	47 %	54 %	44 %	55 %	48 %
Andel med eftergymnasial utbildning	15 %	20 %	20 %	10 %	11 %
Genomsnittlig ålder	46,7 år	37,9 år	47,1 år	46,0 år	46,7 år
Genomsnittlig inskrivningstid	4,3 år	1,7 år	4,0 år	4,6 år	4,5 år
Medianinskrivningstid	3,5 år	0,7 år	3,2 år	3,8 år	3,8 år

Som framgår i *tabell 22* har deltagarsammansättningen förändrats i mycket liten utsträckning under de sex månader som gått. Andelen kvinnor har ökat något i samtliga länsgrupperingar men skillnaden är marginell. Detsamma gäller för andelen funktionshindrade och utomnordiska medborgare där det på riksnivå inte skett någonting och där de förändringar som skett inom länstyperna är små.

Inskrivningstiden har ökat något, men detta kan nog förklaras av att en stor del, nästan 90 %, ²⁴ av dem som deltog i aktivitetsgarantin den 31 januari fortfarande deltar sex månader senare. Dessa personer har därför ytterligare ett halvårs inskrivning vid arbetsförmedlingen. Å andra sidan har medianinskrivnings-

²⁴ Denna höga siffra beror till viss del på att personer som deltar i aktivitetsgarantin och erhåller en anställning ändå kvarstår som deltagare i aktivitetsgarantin sex månader efter anställningstillfället (Proposition 1999/2000:98).

tiden samtidigt sjunkit något vilket innebär att de nytillkomna deltagarna har kortare inskrivningstid.

6.1.3 Handledarnas beskrivning av deltagarna

Exempel på individkaraktäristika som inte kan observeras i AMV:s statistik är huruvida en deltagare är motiverad att delta i ett program eller att ta ett jobb. Den informationen kan man egentligen bara få från personen själv. Handledarna inom aktivitetsgarantin kan emellertid skaffa sig en god uppfattning om deltagarna och borde därför kunna säga något om hur motiverade dessa är.²⁵

De svarande har här först fritt fått uppskatta hur stor andel av de deltagare man arbetat med som är *mycket* eller *ganska motiverade* respektive *mycket* eller *ganska omotiverade* att delta i aktivitetsgarantin. Restriktionen var att andelarna skulle summera till 100 %. För att kunna analysera svaren från förmedlingskontoren har vi till att börja med beräknat ett medelvärde för varje svarsalternativ: ett genomsnitt av hur många procent av deltagarna som arbetsförmedlingarna bedömer vara t ex *mycket motiverade* att delta när de börjar i aktivitetsgarantin. Vi presenterar även mått på spridningen i materialet.

Tabell 23. Hur stor andel av deltagarna i aktivitetsgarantin bedömer Du är motiverade respektive omotiverade att delta när de börjar i aktivitetsgarantin?

	Riket				
	Medelvärde	Standardavvikelse	Första kvartilen	Median	Andra kvartilen
Mycket motiverade	17 %	20	5 %	10 %	20 %
Ganska motiverade	33 %	22	20 %	30 %	50 %
Ganska omotiverade	31 %	21	15 %	30 %	40 %
Mycket omotiverade	19 %	20	5 %	10 %	25 %
	100 %				

Enligt arbetsförmedlarna är de flesta deltagare antingen *ganska motiverade* eller *ganska omotiverade* att delta när de börjar i aktivitetsgarantin. Som vi ser är den genomsnittliga avvikelsen från våra skattade medelvärden (standardavvikelsen) ganska hög, särskilt vad gäller andelen deltagare som bedöms vara

²⁵ Vi förutsätter i vår analys att den eller de handledare som svarat kan ge en någorlunda korrekt bild av arbetsförmedlingens deltagare.

mycket motiverade respektive *mycket omotiverade*. Intressant att notera är dock att avståndet mellan medelvärde och medianen är mycket litet för de två mitternalternativen, *ganska motiverade* respektive *ganska omotiverade*.

Tabell 24. Hur stor andel av deltagarna i aktivitetsgarantin bedömer du är motiverade respektive omotiverade att ta ett jobb när de börjar i aktivitetsgarantin?

	Riket				
	Medelvärde	Standardavvikelse	Första kvartilen	Median	Andra kvartilen
Mycket motiverade	36 %	29	10 %	30 %	60 %
Ganska motiverade	30 %	22	15 %	25 %	45 %
Ganska omotiverade	21 %	18	10 %	20 %	30 %
Mycket omotiverade	13 %	15	0 %	10 %	20 %
	100 %				

Motivationen bedöms vara högre att ta ett jobb; 36 % av deltagarna uppfattas som *mycket motiverade*. Även här är spridningen bland observationerna mycket stor, särskilt vad gäller det mest positiva svarsalternativet *mycket motiverade*. Överensstämmelsen mellan medelvärde och medianen är emellertid ganska god.

Att döma av den information vi har att tillgå verkar deltagarna vara mer motiverade att ta ett arbete än att delta i aktivitetsgarantin. En intressant fråga som väcks av arbetsförmedlarnas bedömningar är varför 34 % av deltagarna är *ganska* eller *mycket omotiverade* till att ta ett jobb när de börjar i aktivitetsgarantin. På vissa förmedlingar menar man att det beror på att de arbetssökande varit arbetslösa väldigt länge och därför har tappat tron på sin egen förmåga; det finns också personer som man menar inrättat sina liv efter arbetslöshet. Det vore också intressant att veta om motivationen – både att delta och ta ett jobb – ökar med tiden. På några arbetsförmedlingar har bedömningen gjorts att motivationen ökat efter en tids deltagande i aktivitetsgarantin: de arbetssökande har sett att de aktiviteter de fått ta del av ger resultat och uppskattar den kontakt de fått med handledarna på förmedlingen. Vi kan emellertid inte hävda att dessa kommentarer är generaliserbara eller representativa för alla arbetsförmedlingskontor.

Svarsfördelningen skiljer sig inte nämnvärt från den för riksnivån när vi bryter ned materialet på ”storstadslän”, ”skogslän” respektive ”övriga län” och vi har därför valt att inte redovisa detta.

Efter att ha försökt ge en bild av vilka som deltagit i programmet riktar vi i *avsnitt 6.2* uppmärksamheten mot hur regelverket om aktivitetsgarantin kommit att tillämpas på de svenska arbetsförmedlingskontoren.

6.2 Länsarbetsnämndernas styrning

De mål som sätts upp på länsnivå avspeglar, åtminstone till viss del, vad som prioriteras i olika delar av landet: satsar man på kvalitet eller på att ge plats åt så många långtidsinskrivna eller utförsäkringshotade som möjligt i aktivitetsgarantin?

Alla länsarbetsnämnder utom två sätter upp mål som ska styra arbetsförmedlingarnas arbete med aktivitetsgarantin. Men vilka slags mål sätter de upp?

Tabell 25. Vilka typer av mål sätter länsarbetsnämnderna upp för arbetsförmedlingarnas arbete med aktivitetsgarantin?

Länsmål för hur många som totalt ska delta i aktivitetsgarantin i länet	67 %
Länsmål för kvalitet i aktivitetsgarantin	67 %
Andra typer av mål	30* %
Länsmål för hur många deltagare som t ex ska vara i arbete respektive utbildning efter en tid i aktivitetsgarantin	9 %

*: $6/20 = 0,30$. För att få en rättvisande jämförelse har svarsandelen beräknats som andelen ja-svar i procent av det totala antalet länsarbetsnämnder som över huvud taget svarat på frågan – detta trots att endast nio nämnder avgett ett svar. Vi har antagit att de menat att svara ”ingen åsikt”.

67 % av länsarbetsnämnderna sätter upp mål för *hur många* som ska delta i aktivitetsgarantin i länet. En lika stor andel sätter upp länsmål för kvalitet. Det är alltså lika vanligt förekommande att sätta mål för kvantitet som för kvaliteten i verksamheten. Vissa säger sig dessutom använda Ams kvalitetskriterier som länsmål, så kvalitetsmål förekommer alltså oftare än vad som framgår i tabellen. Men hur följer länsarbetsnämnderna upp de mål de sätter upp för arbetsförmedlingarna länet?

Tabell 26. Hur följer länsarbetsnämnderna upp de mål som man sätter upp?

Genom resultatsammanställningar från LEDA	86 %
På något annat sätt än vad IFAU angett i enkäten	62 %
Genom enkäter riktade till deltagarna	28 %
Genom enkäter riktade till arbetsförmedlarna	24 %

Nästan alla länsarbetsnämnder säger att de följer upp genom att sammanställa statistik från LEDA: AMV:s ledningsinformation.²⁶ Enkäter till deltagare eller arbetsförmedlare förekommer också när man på länsnivå vill följa upp aktivitetsgarantin. Drygt 60 % anger att de följer upp på något annat sätt än dem vi har angett som svarsalternativ i enkäten. Flera länsarbetsnämnder säger att de gör besök på arbetsförmedlingskontoren och/eller har regelbundna träffar med handledarna; vissa följer dessutom upp målen vid träffar med arbetsförmedlingscheferna.

6.3 Aktivitetsgarantin på arbetsförmedlingarna

Aktivitetsgarantin ska förenklat uttryckt fungera både som ett förstärkt stöd för de arbetssökande som deltar och som ett medel att stärka arbetsförmedlingens kontroll över hur mycket arbete deltagarna söker (Proposition 1999/2000:98)²⁷. En viktig och mycket intressant fråga är följaktligen hur aktivitetsgarantin kommit att fungera i praktiken på arbetsförmedlingarna.

6.3.1 Aktivitetsgarantins funktion

I detta avsnitt presenteras fyra frågor som alla rör aktivitetsgarantins funktion på arbetsförmedlingarna: Bedömer man t ex att programmet kommit att fungera som ett medel att hjälpa deltagarna närmare ett återinträde i arbetslivet? I vilken utsträckning har aktivitetsgarantin fungerat som ett sätt att kunna identifiera olika slags problem hos de arbetssökande, t ex arbetshinder?

²⁶ I LEDA finns statistik över de som är inskrivna vid arbetsförmedlingskontoren, t ex andelen i olika program och långtidsinskrivna.

²⁷ I direktiven till ett av de betänkanden som ligger till grund för förslaget om en aktivitetsgaranti står det t ex att utredarna ska lämna förslag på hur man ska undvika "att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som permanent försörjning" (Ds 1999:58).

De olika aktiviteter som en deltagare i aktivitetsgarantin tar del av ska leda till arbete eller studier. Ett sätt att mäta i vilken utsträckning som den verksamhet som bedrivs når målen är att be handledarna på arbetsförmedlingen göra en bedömning.

Tabell 27. Anser Du att aktivitetsgarantin i praktiken har fungerat som ett medel att ge deltagarna den hjälp de behöver för att kunna få ett reguljärt arbete eller påbörja reguljära studier?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
I hög grad	45 %	31 %	53 %	53 %
I viss grad	47,5 %	60 %	42,5 %	39 %
I liten grad	6 %	8 %	0 %	6 %
Inte alls	1 %	1 %	1,5 %	2 %
Ingen åsikt	0,5 %	0 %	1,5 %	0 %
Totalt	100 % (232)	100 % (84)	45 % (104)	100 % (82)

På drygt 90 % av de arbetsförmedlingar som svarat på enkäten anser förmedlarna att aktivitetsgarantin *i hög* eller *i viss grad* har fungerat som ett medel att hjälpa deltagarna att uppnå något av de två målen. Att 47,5 % tycker att programmet endast *i viss grad* ger relevant hjälp till deltagarna kan emellertid betraktas som negativt. Det kan finnas flera skäl till att man i så stor utsträckning inte ger den egna verksamheten högsta betyg: Bedömningen skulle kunna grunda sig på att vissa deltagare egentligen inte står till arbetsmarknadens förfogande eller har ett arbetshinder. Brist på resurser kan vara en annan orsak till att aktivitetsgarantin inte *i hög grad* hjälper deltagarna till reguljärt arbete eller studier.

Enligt de nya reglerna i arbetslöshetsförsäkringen – som började gälla den femte februari 2001 – ger inte längre deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program rätt till en ny period med arbetslöshetsersättning. Om en person uppburit 300 ersättningsdagar ska man på arbetsförmedlingen göra en bedömning av individens möjligheter att hitta ett arbete: kan den arbetssökande hitta ett arbete på egen hand eller behövs extra stöd i form av aktivitetsgarantin? (Propo-

sition 1999/2000:139).²⁸ Om en individ inte beviljas ytterligare ersättningsdagar är aktivitetsgarantin enda alternativet till utförsäkring. Upplever arbetsförmedlingarna att dessa nya bestämmelser inneburit att aktivitetsgarantin börjat fungera som ett medel att trygga försörjningen för dem som är utförsäkringshotade?

Tabell 28. Anser Du att aktivitetsgarantin i praktiken har fungerat som ett medel att trygga försörjningen för utförsäkringshotade?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
I hög grad	68 %	81 %	65 %	56 %
I viss grad	18 %	11 %	23 %	22 %
I liten grad	11 %	7 %	9 %	16 %
Inte alls	2 %	0 %	0 %	6 %
Ingen åsikt	1 %	1 %	3 %	0 %
Totalt	100 % (232)	100 % (84)	100 % (66)	100 % (82)

68 % menar att aktivitetsgarantin *i hög grad* fungerat som ett medel att trygga försörjningen för utförsäkringshotade. Framför allt i ”storstadslänen”, där man på 81 % av arbetsförmedlingarna menar att utförsäkringshotade *i hög grad* getts plats i aktivitetsgarantin. Ett potentiellt problem – om många utförsäkringshotade behöver plats i aktivitetsgarantin – är att arbetsförmedlingens resurser kanske inte räcker för att ta in personer som ”endast” är långtidsinskrivna. Huruvida någon del av målgruppen trängts ut från aktivitetsgarantin genom förändringen i arbetslöshetsförsäkringen kan vi inte säga med enkätsvaren som grund, däremot har vi fått viss information genom de intervjuer vi gjort (se *avsnitt 6.3.2*). Genom att studera andelen långtidsinskrivna bland de som anvisades till aktivitetsgarantin före respektive efter den femte februari 2001 kan vi också se om deltagarsammansättningen förändrats i det här avseendet. Enligt Händel så verkar något ha hänt med urvalet till programmet: 68 % av de som skrevs in mellan den första augusti 2000 och den femte februari 2001 var långtidsinskrivna. Motsvarande andel för perioden femte februari 2001 till september 2001 var 45 %.

²⁸ Den arbetssökande som bedöms kunna hitta ett arbete på egen hand ska istället beviljas ytterligare maximalt 300 ersättningsdagar

Under tiden i aktivitetsgarantin kan det visa sig att vissa deltagare inte står till arbetsmarknadens förfogande eller har ett arbetshinder av något slag. Dessa personer ska då inte fortsätta att delta, utan istället hänvisas till andra myndigheter som försäkringskassan eller socialtjänsten – eller till AF Rehab i de fall ett arbetshinder föreligger. Om aktivitetsgarantin blir en plats dit man alltför ofta anvisar individer, som en noggrannare utredning visar inte kan komma tillbaka till arbetsmarknaden genom insatser från arbetsförmedlingen, minskar den tid som handledarna kan ägna åt de personer som man verkligen kan hjälpa.

Tabell 29. Anser Du att aktivitetsgarantin i praktiken har fungerat som ett medel att avgöra om deltagarna kan hjälpas tillbaka till arbetsmarknaden av AF eller om det behövs insatser från annan myndighet?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
I hög grad	51%	36 %	55 %	65 %
I viss grad	41%	56 %	36 %	30 %
I liten grad	6 %	8 %	6 %	4 %
Inte alls	0,5 %	0 %	0 %	1 %
Ingen åsikt	1 %	0 %	3 %	0 %
Totalt	100 % (232)	100 % (84)	100 % (66)	100 % (82)

Sammanlagt anser 92 % att aktivitetsgarantin *i viss* eller *i hög grad* har fungerat som ett medel att avgöra om deltagarna verkligen kan hjälpas tillbaka till arbetsmarknaden av arbetsförmedlingen. Bland arbetsförmedlingarna i ”skogslänen” och de ”övriga länen” verkar aktivitetsgarantin dock ha fyllt denna funktion i något högre utsträckning än i ”storstadslänen”. En lång inskrivningstid verkar följaktligen inte vara en garanti för att arbetsförmedlingen ska ha upptäckt och kunnat dokumentera eventuella hinder för arbete som en arbetsökande har. Det är oklart om man på de vanliga arbetsförmedlingarna betraktat AF Rehab som en annan myndighet eller inte. Det verkar, med tanke på resultatet, rimligt att anta att arbetsförmedlingarna inkluderat de personer som remitteras till AF Rehab för utredning när de svarat på frågan.

Många arbetsförmedlare har genom att lämna kommentarer i enkäten efterlyst en fortsättning på aktivitetsgarantin i form av en så kallad övergångsarbetsmarknad; de bedömer att vissa arbetssökande inte kommer att kunna få ett re-

guljart arbete inom överskådlig tid (se även *avsnitt 6.3.2*). Ams föreslog våren 2001 att arbetssökande som deltagit en längre tid i aktivitetsgarantin utan att få ett arbete ska kunna ges plats på en ”övergångsarbetsmarknad” (Ams 2001d 2002). Enligt förslaget skulle deltagare kunna anvisas till ”övergångsarbete” i form av ett särskilt anställningsstöd. De arbetsgivare som skulle kunna bli aktuella finns inom stat och kommun. För att undvika undanträngning av reguljära arbeten ska de arbetsuppgifter som de anvisade utför inte ingå i den ordinarie verksamheten. Anvisningsbesluten ska gälla i minst två år eller mer.

Ett potentiellt problem med en ”övergångsarbetsmarknad” är – som vi ser det – förutom risken för undanträngning av reguljära arbetstillfällen, att de som placeras där ”låses in” i åtgärden. Det är nödvändigt att de arbetssökande som anvisas dit regelbundet prövas mot den ordinarie arbetsmarknaden och följaktligen fortsätter att söka reguljära arbeten. Det är också viktigt att sätta upp tydliga kriterier för när en arbetssökande kan anvisas till ”övergångsarbete” och att säkerställa att det finns en väg ut ur anvisningen som leder deltagarna tillbaka till en reguljär arbetsmarknad – alternativt ut ur det arbetsmarknadspolitiska systemet. I en situation med hög arbetslöshet, med ett stort inflöde av deltagare i aktivitetsgarantin, kan det finnas en risk för att personer anvisas till ”övergångsarbete” som i ett bättre konjunkturläge skulle kunna få ett jobb på den öppna arbetsmarknaden.

6.3.2 De tre länen²⁹

Hur har då de handledare vi intervjuat upplevt att aktivitetsgarantin fungerat? I det här avsnittet pekar vi på några gemensamma nämnare.

De personer vi talat med menar alla att de under våren 2001 fått ändra sin strategi för vilka som ska anvisas till aktivitetsgarantin. Efter förändringarna i reglerna för arbetslöshetsersättning har en stor andel av dem man anvisat varit personer vars ersättningsdagar är på väg att ta slut. Det är framför allt arbetsförmedlingarna i det ”storstadslän” vi undersökt som menar att de nya akassereglerna fått stora konsekvenser. Där har en långtidsinskriven arbetssökande under senvåren och sommaren 2001 endast kunnat ta del av aktivitetsgarantin om han eller hon samtidigt varit på väg att utförsäkras (AF 1, AF 2). På grund av brister i rutinerna för informationsutbyte mellan förmedling och akassa har det varit svårt för handledarna att planera och förbereda intaget av

²⁹ Information om i vilka län de olika arbetsförmedlingarna hör hemma samt om de ligger på centralort eller landsbygd finns i Appendix C

deltagare. En följd är t ex att informationen till dem som börjar försämrats (AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, AF 5). En annan konsekvens av att man framför allt i ”storstadslänet” i första hand tar in utförsäkringshotade är att socialbidragstagare periodvis trängts undan av personer som är anslutna till en a-kassa (AF 1, AF 2).³⁰ Några handledare menar emellertid att det kan vara ett temporärt problem och att man inom en snar framtid kanske kan börja ta in långtidsinskrivna – och därmed även socialbidragstagare – i aktivitetsgarantin igen (AF 2).

Att döma av de intervjuer vi gjort är det vanligt att man upptäcker att deltagare i realiteten av olika skäl inte står till arbetsmarknadens förfogande. Varför är det då så vanligt att man upptäcker detta först i aktivitetsgarantin? Förklaringen kan vara att de arbetsförmedlare som inte arbetar med aktivitetsgarantin handlägger många fler arbetssökande än handledarna. Eftersom verksamheten inom aktivitetsgarantin innebär en tätare kontakt mellan handläggare och arbetssökande kan handledarna upptäcka att vissa deltagare inte skäligen kan bedömas stå till arbetsmarknadens förfogande. Orsaken kan t ex vara missbruksproblem eller olika fysiska och psykiska arbetshinder. Arbetsförmedlingen behöver därför ett gott samarbete med AF Rehab, socialtjänsten och försäkringskassan. Trots stora insatser från deras sida upplever emellertid flera av dem vi intervjuat att vissa personer riskerar att ”hamna mellan stolarna”: det kan inte klart avgöras vilken myndighet som har ansvaret (AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, AF 5, AF 6).

Vissa deltagare finns det, enligt handledarna, inga arbeten för på den reguljära arbetsmarknaden. Om dessa personer ska kunna vara kvar i arbetskraften måste någon sort ”övergångsarbetsmarknad” skapas. Annars kommer aktivitetsgarantin på sikt endast att rymma personer som inte har någon möjlighet att få ett arbete på den öppna arbetsmarknaden, något som man på förmedlingarna menar inte är syftet med programmet. Man förlorar då möjligheten att ge ett förstärkt stöd till arbetssökande som kan få ett vanligt arbete (AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, AF 6).

6.3.3 Aktivitetsgarantin i praktiken

De frågor som redovisas i det här avsnittet ska tillsammans ge en bild av hur aktivitetsgarantin kommit att utformas på arbetsförmedlingarna.

³⁰ Den förändrade prioriteringen hindrar emellertid också att personer blir utförsäkrade och då av försörjningsskäl tvingas vända sig till socialtjänsten.

En av aktivitetsgarantins grundstenar är att deltagarna ska erbjudas en heltidsaktivitet³¹ (Proposition 1999/2000:98). I den granskning som Ams internrevision gjort i några län under våren 2001 pekar man på att det finns ett behov av att utveckla det arbete man bedriver i egen regi på arbetsförmedlingen och att dokumentera det bättre för att kunna visa att man säkrat en heltidsaktivitet (Ams 2001c). På hur stor andel av arbetsförmedlingarna bedömer man att den aktivitet som deltagarna erbjuds är på heltid?

Tabell 30. Erbjuds deltagarna i aktivitetsgarantin en heltidsaktivitet?

	Riket	Storstadslän	Skogslän	Övriga län
Ja	76 %	76 %	78 %	73 %
Nej	23 %	23 %	22 %	26 %
Vet ej	1 %	1 %	0 %	1 %
Totalt	100 % (231)	100 % (84)	100 % (65)	100 % (82)

På tre fjärdedelar av de arbetsförmedlingar där man svarat på enkäten bedömer de att deltagarna erbjuds en heltidsaktivitet. 23 % har emellertid svarat att de inte gör det. Varför inte? De flesta säger att det beror på att man inte har tillräckligt med personal. En nästan lika vanligt förekommande orsak är att kontoret inte har tillgång till lokaler i tillräckligt stor utsträckning. Ibland kan förklaringen emellertid vara brist på en annan sorts resurser; man kan inte finna meningsfulla aktiviteter åt deltagarna i tillräcklig omfattning.

Genom de två frågor som presenteras i *tabell 31* och *tabell 32* vill vi försöka få klarhet i två saker. För det första vilken möjlighet handledarna på arbetsförmedlingen upplever att de har att påverka vilka deltagare som skrivs in i programmet. För det andra vill vi veta vilken kvalitet man upplever att aktivitetsgarantin har. Med bra kvalitet menar vi här om de aktiviteter som erbjuds inom programmets ram hjälper deltagarna att komma närmare ett arbete.

³¹ Efter sitt arbetsutbud. Är man t ex arbetslös eller sjukskriven på 25 % deltar man i aktivitetsgarantin på resterande 75 %.

Tabell 31. Anser Du att arbetsförmedlingen anvisar de individer som behöver aktivitetsgarantin till programmet?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
I stor utsträckning	46 %	29 %	62 %	51 %
I viss utsträckning	44 %	57 %	35 %	38 %
I liten utsträckning	7 %	9 %	3 %	9 %
Inte alls	2 %	4 %	0 %	1 %
Ingen åsikt	1 %	1 %	0 %	1 %
Totalt	100 % (231)	100 % (85)	100 % (65)	100 % (81)

På 90 % av arbetsförmedlingarna menar man att arbetssökande som behöver aktivitetsgarantin anvisas dit i *stor* eller *viss utsträckning*. Framför allt arbetsförmedlare i "skogslänen" verkar anse att dem man arbetar med behöver programmet i *stor utsträckning*. I "storstadslänen" är den andelen däremot endast hälften så stor.³² En förklaring till detta kan vara att man i större utsträckning anvisat utförsäkringshotade relativt i andra län.

³² Vi vet inte exakt vad ordet *behov* betyder för de som svarar. Vissa arbetsförmedlingar kanske anser att det innebär att man behöver innehållet i programmet medan andra menar att de som är utförsäkringshotade behöver aktivitetsgarantin eftersom de är beroende av programmet för sin försörjning.

Tabell 32. Anser Du att arbetsförmedlingen erbjuder deltagarna en aktivitet som förbättrar deras ställning på arbetsmarknaden?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
I stor utsträckning	43 %	33 %	53 %	46 %
I viss utsträckning	52 %	60 %	44 %	49 %
I liten utsträckning	4 %	6 %	1,5 %	5 %
Inte alls	0,5 %	1 %	0 %	0 %
Ingen åsikt	0,5 %	0 %	1,5 %	0 %
Totalt	100 % (234)	100 % (85)	100 % (66)	100 % (83)

I *tabell 32* ser vi att nästan 95 % av arbetsförmedlarna anser att de aktiviteter som deltagarna erbjuds faktiskt förbättrar deras ställning på arbetsmarknaden *i stor* eller *i viss utsträckning*. Andelen som menar att man endast *i viss utsträckning* kan erbjuda en ”bra” aktivitet är emellertid stor. Men faktum kvarstår att många arbetsförmedlare bedömer att förmedlingen – med givna resurser – kan erbjuda deltagarna i aktivitetsgarantin en aktivitet som förbättrar deras ställning på arbetsmarknaden. Även om andelen som anser att programmet *i stor utsträckning* hjälper deltagarna är mindre i ”storstadslänen” än i övriga landet.

De arbetssökandes individuella handlingsplaner har getts stor betydelse inom aktivitetsgarantin. Handlingsplanerna ska styra vilka aktiviteter som deltagarna ska ta del av under tiden i programmet (Proposition 1999/2000:98). Ams internrevision påpekade i sin rapport från sommaren 2001 att det fanns stora kvalitetsskillnader mellan arbetsförmedlingar och län vad gällde de individuella handlingsplanerna (Ams 2001c). För att den arbetssökande ska känna till vad som står i – och vara motiverad att även självständigt arbeta i enlighet med – handlingsplanen bör den utarbetas gemensamt av handledare och arbets-sökande.

Tabell 33. Anser Du att arbetsförmedlingen utarbetar den individuella handlingsplanen i samarbete med deltagaren?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
I stor utsträckning	86 %	79 %	94 %	88 %
I viss utsträckning	11 %	16 %	4,5 %	11 %
I liten utsträckning	3 %	5 %	1,5 %	1 %
Inte alls	0,5 %	1 %	0 %	0 %
Ingen åsikt	1 %	0 %	0 %	0 %
Totalt	100 % (233)	100 % (84)	100 % (66)	100 % (83)

86 % anser att man *i stor utsträckning* utarbetar den individuella handlingsplanen i samarbete med deltagaren. I ”skogslänen” är det vanligare, där menar 94 % att den individuella handlingsplanen *i stor utsträckning* arbetas fram gemensamt – att jämföra med 79 % av de svarande i ”storstadslänen”.

När en individ deltagit i någon aktivitet inom ramen för programmet bör den individuella handlingsplanen förändras. På 96 % av arbetsförmedlingarna säger man också att handlingsplanerna uppdateras och omprövas regelbundet *i stor* eller *i viss utsträckning*.

En viktig delkomponent för att kunna säkra heltidsaktivitet i aktivitetsgarantin är samverkan med t ex företag, utbildningsanordnare eller kommuner. För att kunna bedöma vilken kvalitet som verksamheten har – och därigenom till vilken nytta aktiviteten är för deltagarna – måste aktiviteterna följas upp. Vi har därför frågat arbetsförmedlingarna i vilken utsträckning de anser att de följer upp aktiviteter hos externa samarbetspartners.

Tabell 34. Anser Du att arbetsförmedlingen följer upp aktiviteter som anordnas av externa samarbetspartners?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
I stor utsträckning	56,5 %	58 %	47 %	61 %
I viss utsträckning	31 %	29 %	38 %	27 %
I liten utsträckning	7 %	12 %	8 %	1 %
Inte alls	0,5 %	1 %	0 %	0 %
Ingen åsikt	6 %	0%	8 %	11 %
Totalt	100 % (233)	100 % (85)	100 % (66)	100 % (83)

87,5 % menar att arbetsförmedlingen följer upp aktiviteter hos utomstående i stor eller i viss utsträckning. Det är endast i "skogslänen" som andelen uppföljande arbetsförmedlingar är mindre än i riket som helhet. Vi har inte definierat uppföljning i enkäten så vi kan tyvärr inte uttala oss om *hur* arbetsförmedlingarna kontrollerat sina samarbetspartners arbete.

När arbetsförmedlingarna inte i stor utsträckning genomfört det vi frågat om i tabell 31 till 34 har vi bett dem ange varför. Beror det kanske på att man inte haft resurser till det? Läsaren bör vara medveten om att vi här ger en bild av arbetsförmedlingarnas subjektiva bedömning av tillgången på resurser. Tidigare forskning har emellertid visat att även handläggares subjektiva uppfattning om resurser kan ha påverkan på genomförandet av ett politiskt beslut (Winter, 1994; se även Lipsky 1980).³³

Tabell 35. Arbetsförmedlingen har inte tillräckligt med:

	Riket	Storstads-län	Skogs-län	Övriga län	Antal observationer
Pengar	17 %	37 %	6 %	9 %	36
Personal	60 %	66 %	58 %	43 %	124
Lokaler	14 %	31 %	6 %	5 %	29
Annat	41 %	44 %	34 %	45 %	85
Vet ej	2 %	3 %	3 %	1 %	5

På 60 % av arbetsförmedlingarna upplever förmedlarna att det inte finns tillräckligt med personal. Bristen på detta verkar vara störst i "storstadslänen" och minst i de "övriga länen". I "storstadslänen" är det dessutom många arbetsförmedlingar som inte har tillräckligt med pengar respektive lokaler. Arbetsförmedlarna uppger som *annat skäl* till bristande genomförande bl a: Egenskaper hos deltagarna, framför allt hög ålder, som gör dem mindre attraktiva på arbetsmarknaden. Detta får också till följd att de blir mindre motiverade att delta och att söka arbete. På flera förmedlingar säger man sig också arbeta med ett för stort antal arbetssökande i aktivitetsgarantin. Dessutom kan bristerna i genomförandet, att döma av kommentarerna, hänföras till att aktivitetsgarantin inte är tillräckligt integrerad i resten av verksamheten på arbetsförmedlingen.

³³ Den undersökning som Winter bygger sin utsaga på var en uppföljning av arbetsförmedlingars vägledningsinsatser i Danmark på 1980-talet.

Då deltagarna befinner sig i verksamhet på arbetsförmedlingen kan handledarna kontrollera att de söker jobb – t ex då de deltar i jobbsökaraktiviteter. Det är emellertid viktigt att deltagarna försöker finna ett jobb även under den tid de deltar i ett program eller annan aktivitet inom ramen för aktivitetsgarantin. Tidigare studier har visat att personer som deltar i utbildning eller praktik minskar sin sökintensitet (Calmfors, Forslund & Hemström, 2002). Därför har vi frågat arbetsförmedlingarna om man kontrollerar att deltagarna söker arbete då de deltar i en aktivitet som inte anordnas på förmedlingen.

Tabell 36. Kontrollerar arbetsförmedlingen att deltagarna söker arbete även när de inte är i aktivitet som anordnas på arbetsförmedlingen?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
Ja, alltid	32 %	32 %	29 %	34 %
Ja, för det mesta	50 %	46 %	51,5 %	52 %
Nej, sällan	17,5 %	21 %	18 %	13 %
Nej, aldrig	0 %	0 %	0 %	0 %
Vet ej	0,5 %	0 %	1,5 %	0 %
Totalt	100 % (232)	100 % (84)	100 % (67)	100 % (82)

På hälften av arbetsförmedlingarna säger förmedlarna att de *för det mesta* kontrollerar att deltagarna söker arbete när de tar del av en externt anordnad aktivitet. Närmare 20 % svarar att de *sällan* kontrollerar deltagarnas sökintensitet; den andelen är emellertid något lägre i ”övriga län”. Eftersom tanken är att varje handläggare ska ansvara för färre arbetssökande inom aktivitetsgarantin är det rimligt att anta att deltagarnas arbetssökande kontrolleras i större utsträckning än andra arbetssökandes. I samband med denna fråga fanns det en möjlighet att ange varför arbetsförmedlingen inte *alltid* kontrollerar att deltagarna söker arbete. 118 arbetsförmedlingar har avgett ett svar och 75 av dem säger att det beror på *tids-* och *personalbrist*.

De två frågor som följer behandlar den konkreta verksamheten på arbetsförmedlingen: hur man lagt upp den dagliga verksamheten inom programmet och i vilken utsträckning man utvecklat nya metoder och arbetssätt. Informationen om hur aktivitetsgarantin i praktiken ska utformas har varit knapphändig och arbetsförmedlingarna har därigenom getts möjligheten att avgöra hur verksamheten ska läggas upp (se *avsnitt 3*). Men hur har de i stora drag valt att utforma verksamheten? Med hjälp av skriftliga källor och samtal med handledare och ansvariga på länsarbetsnämnder har frågan till viss del formaliserats. Vi har

framför allt två skäl att inte låta frågan vara helt öppen: För det första ville vi ha ett material som är lättare att bearbeta och generalisera och genom våra samtal med företrädare för AMV stod det klart att aktivitetsgarantins uppbyggnad ofta skiljer sig från förmedling till förmedling. För det andra ville vi höja svarsfrekvensen genom att låta de svarande ta ställning till fasta svarsalternativ.

Tabell 37. Hur har arbetsförmedlingen lagt upp verksamheten inom aktivitetsgarantin i stora drag?*

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län	Antal observationer
Inleder med gruppaktiviteter på AF, t ex jobbsökande, för att sedan slussa ut deltagarna i andra aktiviteter och program	66 %	63 %	66 %	69 %	151
Inleder med individuella aktiviteter för att sedan regelbundet kalla in deltagarna för gemensamma aktiviteter, t ex jobbsökande	23 %	27 %	14 %	25 %	52
På annat sätt, nämligen	21 %	20 %	32 %	12 %	47

* De svarande har kunnat ange alla svarsalternativen om det skulle vara det korrekta sättet att beskriva verksamheten på deras arbetsförmedling. Därför summeras inte procentandelarna till 100 %.

De allra flesta, 66 %, säger att de valt att inleda med gruppaktiviteter på arbetsförmedlingen för att sedan slussa ut sina deltagare i andra aktiviteter och program. Det stämmer överens med den grundmodell för aktivitetsgarantin som Ams presenterade i en rapport till regeringen i december 1999 (Ams 1999). Drygt en femtedel anger att de inleder med individuella aktiviteter, respektive arbetar på ett annat sätt än vad som anges i de två fasta svarsalternativen. I ”skogslänen” använder färre förmedlingar sig av den modell vi specificerat i svarsalternativ två jämfört med i de andra länstyperna. Där är det också vanligare att arbetsförmedlingarna arbetar på andra sätt än dem vi exemplifierat med. En tänkbar förklaring till att man i relativt stor utsträckning arbetar enligt andra modeller är kanske att förmedlingarna över lag arbetar med ett mindre antal arbetssökande; dessutom är personalstyrkan ofta mindre. Då kan det bli svårare att t ex bedriva gruppverksamhet. Mer detaljerade exempel på hur aktivitetsgarantin utformats finns i *avsnitt 6.3.4*.

I propositionen sägs att ett av syftena med införandet av aktivitetsgarantin är att ge möjlighet att utveckla metoder för att arbeta med personer som varit arbetslösa en längre tid. Har man på arbetsförmedlingarna utarbetat några nya metoder eller arbetssätt särskilt för aktivitetsgarantin?

Tabell 38. Har arbetsförmedlingen utvecklat nya³⁴ metoder och arbetssätt speciellt för aktivitetsgarantin?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
I stor utsträckning	29 %	26 %	29 %	30 %
I viss utsträckning	49 %	52 %	54 %	43 %
I liten utsträckning	15 %	12 %	12 %	19,5 %
Inte alls	5 %	7 %	4 %	5 %
Ingen åsikt	2 %	2 %	0 %	2,5 %
Totalt	100 % (231)	100 % (84)	100 % (65)	100 % (82)

Nästan 80 % arbetsförmedlarna anser sig ha utvecklat nya metoder och arbetssätt *i viss* eller *i stor utsträckning*. 5 % menar att arbetsförmedlingen *inte alls* har utarbetat några nya metoder eller arbetssätt för sitt arbete med aktivitetsgarantin. Resultaten tyder alltså på att man på många av landets arbetsförmedlingar i någon utsträckning har utvecklat nya metoder och arbetssätt för aktivitetsgarantin.

Om ett politiskt beslut är förankrat hos den verkställande myndigheten brukar det anses vara gynnsamt för genomförandet (se t ex Sannerstedt 1997). Aktivitetsgarantins utformning enligt propositionen sammanfaller i stort med en idé som Ams presenterat, vilket tyder på att beslutet är förankrat hos verkställaren på central nivå (Proposition 1999/2000:98; Ams 1999). Arbetsförmedlarna behöver emellertid inte ha samma inställning till aktivitetsgarantin som chefsmyndigheten Ams. Vi har försökt mäta deras inställning genom att fråga vad de tycker om aktivitetsgarantin som arbetssätt.

³⁴ Ett potentiellt problem med frågan är att den skulle kunna vara för snävt formulerad för att mäta graden av metodutveckling inom aktivitetsgarantin. Det hade kanske varit bättre att utelämnat ordet "nya" för att tydligare inbegripa även utveckling av redan existerande metoder och arbetssätt.

Tabell 39. Tycker Du att aktivitetsgarantin är ett bra sätt att arbeta för att deltagarna ska komma ur arbetslösheten?

	Riket	Storstads- län	Skogs- län	Övriga län
Ja, ett mycket bra arbetssätt	57 %	44 %	63 %	66 %
Ja, ett ganska bra arbetssätt	34 %	45 %	31 %	24 %
Ett varken bra eller dåligt arbetssätt	5 %	6 %	4,5 %	4 %
Nej, ett ganska dåligt arbetssätt	1,5 %	1 %	0 %	4 %
Nej, ett mycket dåligt arbetssätt	0,5 %	1 %	0 %	0 %
Ingen åsikt	2 %	3 %	1,5 %	2 %
Totalt	100 % (234)	100 % (84)	100 % (66)	100 % (82)

På 91 % av arbetsförmedlingarna anser man att aktivitetsgarantin är ett *mycket* eller *ganska bra* sätt att arbeta för att deltagarna ska komma ur arbetslösheten. Det går en skiljelinje mellan de svar som avgivits av arbetsförmedlare i ”storstadslänen” och i de andra. Det är betydligt färre som anser att aktivitetsgarantin är *ett mycket bra arbetssätt* bland arbetsförmedlarna i ”storstadslänen”: 44 % av de svarande på arbetsförmedlingarna att jämföra med 66 % i ”övriga län respektive 63 % i ”skogslänen”.

Brist på vilja förefaller alltså inte vara ett stort problem vid genomförandet av aktivitetsgarantin. Några förmedlare har exempelvis svarat att aktivitetsgarantin är det bästa de arbetat med inom AMV. Vissa svarande har dock påpekat i enkäten att arbetssättet är bra förutsatt att man har tillräckliga resurser till sitt förfogande. En bidragande orsak till att man i ”storstadslänen” är mindre positiva skulle följaktligen kunna vara att man där upplever en större brist på resurser (se *tabell 35* i detta avsnitt). På kontor i ”storstadslän” anser förmedlarna för det första att de i mindre utsträckning anvisar dem som behöver aktivitetsgarantin än förmedlare i andra län (se *tabell 31*). För det andra anser de i mindre utsträckning att programmet hjälper deltagarna närmare arbetsmarknaden än arbetsförmedlare i andra delar av landet (se *tabell 32*). Nämnade resultat förefaller alltså ligga i linje med dessa arbetsförmedlares värdering av aktivitetsgarantin som arbetssätt.

6.3.4 De tre länen³⁵

Aktivitetsgarantin startade i full skala den första augusti 2000. I stor utsträckning verkar arbetsförmedlingarna ha prövat sig fram efter bästa förmåga, framför allt under de första månaderna efter programstarten den första augusti 2000. Man tog egna beslut om hur programmet skulle byggas upp och arbetade efter den planen (LAN 1, AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, AF 5, AF 6).

En avgörande skillnad mellan arbetet med aktivitetsgarantin och det man tidigare utfört på arbetsförmedlingen är – enligt de handledare vi talat med – att handläggarna har mer tid att arbeta med de arbetssökande. Det finns tid att lära känna personerna och att låta dem få den hjälp som man bedömer att de behöver för att kunna få ett jobb. Ofta kan de arbetssökande behöva flera olika insatser innan de kan hitta ett arbete. Arbetsförmedlingens kontroll över deltagarna har också ökat eftersom det är lättare att ställa krav på individerna när man säkert vet vad de gör och inte gör (AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, AF 5, AF 6).

Alla arbetsförmedlingar vi besökt erbjuder inte deltagarna i aktivitetsgarantin en heltidsaktivitet. Skälen till det är olika: På en av arbetsförmedlingarna arbetar en ensam handledare med aktivitetsgarantin. Eftersom informationen om hur verksamheten skulle läggas upp upplevdes som mycket bristfällig och många av deltagarna visade sig ha arbetshinder fick detta som konsekvens att någon heltidsaktivitet inte kunde erbjudas (AF 4). Ett sätt som man valt för att säkra en heltidsaktivitet – framför allt på grund av brist på lokaler och personal – är att göra upp om uppgifter som deltagarna ska göra på egen hand och sedan låta dem redovisa dessa för sina handledare. Detta gäller för den tid då de arbetssökande inte tar del av något program eller arbetar. Om det här arbetssättet innebär att deltagarna ägnar åtta timmar om dagen åt arbetssökande beror på hur stora krav arbetsförmedlingarna ställer, till exempel på hur handledarna kontrollerar att deltagarna gör sina ”hemuppgifter” (AF 1, AF 5).

Av de sex arbetsförmedlingar vi besökt har fem bedrivit gruppverksamhet. Fyra börjar med att erbjuda aktiviteter på arbetsförmedlingen för grupperna. Det har i huvudsak handlat om jobbsökande, men man har anpassat verksamheten efter de som deltagit. Vissa arbetsförmedlingar har schemalagd verksamhet under ett visst antal veckor innan deltagarna börjar slussas ut i till exempel praktik eller utbildningar, andra slussar ut sina deltagare när de hittar en passande aktivitet (AF 1, AF 2, AF 3, AF 4).

³⁵ Information om i vilka län de olika arbetsförmedlingarna hör hemma samt om de ligger på centralort eller landsbygd finns i Appendix C

På den femte arbetsförmedlingen träffar handledarna varje grupp under en halv dag i veckan. Resten av tiden får de arbetssökande ”arbeta hemma” om de inte tar del av någon aktivitet. Deltagarna har dock krav på sig att redovisa vad de gjort under veckan och handledarna gör ibland stickprovskontroller (AF 5). De fem arbetsförmedlingar som bedrivit gruppverksamhet har alla tyckt att det varit ett bra sätt att arbeta; deltagarna har t ex fungerat som stöd åt varandra. De som haft en särskild strategi när de satt samman grupperna har försökt blanda personer i olika åldrar och med olika erfarenheter. En arbetsförmedling har gjort försök med grupper där alla hade samma yrkesinriktning för att lättare kunna marknadsföra dem mot arbetsgivare eller ge undervisning i svenska (AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, AF 5).

Den sjätte av arbetsförmedlingarna som ingår i länsstudien arbetar emellertid enbart med individuell planering. Den handledare som ansvarar för aktivitetsgarantin där gör bedömningen att deltagarna skulle ha en negativ påverkan på varandra; det beror alltså inte på att man inte har resurser nog att bedriva gruppverksamhet (AF 6).

Man har fått personer att bli aktiva och ibland även i arbete som man inte på förhand trodde skulle kunna få ett jobb. Att kunna lägga ned tid på ett mindre antal arbetssökande har gjort det möjligt att motivera och ge självförtroende till människor som varit arbetslösa under en lång tid. Deltagarna har fått den extra hjälp de varit i behov av som t ex att öva sig i att skriva meritförteckningar och/eller söka arbete i arbetsförmedlingens databaser. Många har haft behov av att pröva flera olika arbetsplatser eller att ta del av flera insatser innan de kunnat komma vidare. Avslutningsvis kan alltså sägas att de handledare vi talat med alla tycker att aktivitetsgarantin har hjälpt många deltagare att komma tillbaka till arbetsmarknaden (AF 1, AF 2, AF 3, AF 4, AF 5, AF 6).

7 Avslutning

Regeringens uppdrag till IFAU att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin kommer att realiseras i tre etapper. Den undersökning som nu gjorts är en uppföljning av hur detta nya program kommit att genomföras av AMV. I rapporten har fyra områden som vi anser har stor betydelse för genomförandet av aktivitetsgarantin undersökts: informationen till arbetsförmedlingar och länsarbetsnämnder, handledarnas situation, arbetsförmedlingarnas samverkan och samar-

bete, samt aktivitetsgarantins utformning i praktiken. Vi har även tittat på om det finns några regionala skillnader i genomförandet.

7.1 Sammanfattning och slutord

I detta avsnitt ges en kort sammanfattning av de viktigaste resultaten:

Informationen om aktivitetsgarantin: På 45 % av länsarbetsnämnderna och 58 % av arbetsförmedlingarna anser man att åtminstone viss information om aktivitetsgarantin saknats. Det har varit möjligt att dra paralleller till programmen anställningsstöd och resursarbete: vid en jämförelse med svaren gällande aktivitetsgarantin visade det sig att en mindre andel arbetsförmedlare saknade information om dessa två åtgärder (Lundin 2001, Johansson 1999).

Det har i stor utsträckning varit upp till arbetsförmedlingarna själva att bestämma hur aktivitetsgarantin ska utformas i praktiken; 56 % menar också att det varit svårt att avgöra hur programmet bör utformas med hjälp av den information som de fått från Ams och länsarbetsnämnden.

Vid en jämförelse med resultaten från uppföljningen av de olika anställningsstöden visar det sig att förmedlarna över lag tycker att det varit svårare att avgöra vilka som ska delta i aktivitetsgarantin (Lundin 2001). Arbetsförmedlarna anser också att det varit något svårare att välja ut lämpliga deltagare bland personer utan arbetslöshetsersättning än bland individer med ersättning.

Handledarnas situation: Alla länsarbetsnämnder har erbjudit åtminstone vissa handledare i länet utbildning för arbetet med aktivitetsgarantin. På 41 % av landets arbetsförmedlingar anser emellertid handledarna att de inte har genomgått tillräcklig utbildning. 20 av 21 länsarbetsnämnder arbetar på något sätt med att samla in och sprida goda exempel på arbetsmetoder: alla anordnar de exempelvis träffar för handledarna. Ändå menar man på 45 % av arbetsförmedlingarna att utbytet med andra förmedlingar angående arbetsmetoder inte är tillräckligt.

Samverkan och samarbete: Den vanligaste samverkanspartnern för arbetsförmedlingarna är kommunen: 68 % uppger sig ha tecknat ett samverkansavtal med den. Det är betydligt ovanligare att förmedlingar slutit avtal med företag, ideella eller ekonomiska föreningar eller andra delar av offentlig sektor. En tänkbar förklaring till att kommunerna så ofta är samarbetspartners är att arbetsförmedlingarna redan under 1990-talet samarbetade med dem för åtgärder som beredskapsarbete, offentlig tillfällig anställning (OTA) eller arbetslivsutveckling (ALU). Idag har förmedling och kommun också ett nära samarbete inom programmet Ungdomsgarantin.

Ibland visar det sig att deltagare i realiteten inte står till arbetsmarknadens förfogande. Då behöver arbetsförmedlingen ha ett gott samarbete med försäkringskassan och socialtjänsten för att dessa personer ska kunna få den hjälp de behöver. 51 % anser att samarbetet med försäkringskassan fungerar *mycket* eller *ganska bra* medan 42 % säger detsamma om samarbetet med socialtjänsten. På mycket få arbetsförmedlingar menar man att samarbetet med de två andra myndigheterna fungerar direkt dåligt.

Aktivitetsgarantin i praktiken: Få länsarbetsnämnder har försökt styra vilka personer arbetsförmedlingarna ska erbjuda plats i aktivitetsgarantin. Följaktligen har besluten om vilka som ska delta i stor utsträckning tagits på arbetsförmedlingskontoren. I vår analys av data från AMV:s databas Händel har vi kunnat identifiera tre saker som utmärker deltagarna i aktivitetsgarantin den sista januari 2001, sex månader efter programstart. Vi har genomgående jämfört deltagarna med övriga inskrivna på arbetsförmedlingen. För det första är en majoritet, 57 %, män. För det andra är deltagarnas utbildningsnivå låg relativt övriga inskrivna på arbetsförmedlingen: 47 % har inte någon högre utbildning än grundskola. För det tredje är genomsnittsåldern hög: den genomsnittliga deltagaren är 47 år gammal. Vi kan också konstatera att man i allmänhet valt att anvisa personer med lång inskrivningstid, medianinskrivningstiden är hela 3,6 år. Många deltagare är fortfarande kvar i programmet sex månader senare – den första augusti 2001. Deltagarsammansättningen har, vid detta datum, heller inte förändrats i någon större utsträckning. Med informationen i Händel som grund kan vi emellertid endast beskriva deltagarna med hjälp av registrerade karaktäristika. Eftersom vi dessutom var intresserade av att veta hur motiverade deltagarna är frågade vi handledarna på arbetsförmedlingen om detta: enligt deras bedömning är deltagarnas motivation att delta i aktivitetsgarantin i genomsnitt något lägre än motivationen att ta ett jobb.

Hur aktivitetsgarantin i realiteten byggs upp skiljer sig mellan olika arbetsförmedlingar. Det är emellertid vanligt att man inleder med gruppverksamhet på arbetsförmedlingen för att sedan slussa ut deltagarna i något av de övriga programmen. De individuella handlingsplanerna verkar ha kunnat fylla en funktion eftersom man på 86 % av arbetsförmedlingarna bedömer att planen utarbetas i samarbete med deltagaren. Detta trots att många upplever en brist på personal. Att döma av de intervjuer vi gjort är tätare kontakt mellan arbetssökande och arbetsförmedlare aktivitetsgarantins viktigaste beståndsdel.

På 91 % av arbetsförmedlingarna anser arbetsförmedlarna att aktivitetsgarantin *i hög* eller *i viss grad* har fungerat som ett medel att avgöra om deltagar-

na står till arbetsmarknadens förfogande eller inte. Det är lika vanligt att man anser att programmet *i hög* eller *i viss grad* används till att trygga försörjningen för utförsäkringshotade; det bekräftas också av de statistiska uppgifterna från AMV. På ungefär fyra femtedelar av landets förmedlingskontor anser man att de som anvisas behöver aktivitetsgarantin. De menar också att den hjälp deltagarna får inom ramen för programmet *i hög* eller *i viss grad* också hjälper dem närmare arbetsmarknaden. Arbetsförmedlarna är överlag positiva till det arbetsätt som aktivitetsgarantin innebär eftersom de ges möjlighet att nära följa och stödja en mindre grupp arbetssökande till dess man når en lösning, främst i form av arbete eller studier. Behovet av en fortsättning efter aktivitetsgarantin har framkommit både när vi gjort intervjuer med handledare och genom kommentarer i enkäten. Ofta säger man sig vilja ha en så kallad "övergångsarbetsmarknad" för deltagare som trots en lång tid i aktivitetsgarantin inte kommer vidare till arbete eller studier.

På 23 % av arbetsförmedlingarna kan man – främst p g a brist på personal – inte erbjuda deltagarna en heltidsaktivitet. Personalbrist leder också till att endast en tredjedel av arbetsförmedlingarna *alltid* kontrollerar om deltagarna söker arbete när de tar del av en aktivitet utanför förmedlingen. Exakt hur arbetsförmedlarna kontrollerar deltagarnas arbetssökande vet vi emellertid inte.

Regionala skillnader: Ett nästan genomgående mönster i de enkätsvar vi fått är att svaren från arbetsförmedlingar i "storstadslänen" skiljer sig från dem i resten av landet – framför allt från förmedlingar i "skogslän". En mindre andel anser t ex i "storstadslänen" att den information man fått varit tillräckligt omfattande. Dessutom anser man där i något lägre grad att aktivitetsgarantin är ett *mycket bra arbetssätt* än i övriga landet. Arbetsförmedlarna där har också i mindre utsträckning bedömt att man *i hög grad* anvisar dem som behöver aktivitetsgarantin och *i hög grad* hjälper deltagarna närmare arbetsmarknaden. Det sistnämnda kan möjligen förklaras av att man på betydligt fler förmedlingar i "storstadslänen" upplever en brist på lokaler och pengar.

Som det konstaterats i tidigare uppföljningar av arbetsmarknadspolitiska program (t ex Lundin 2000, 2001) kan det vara negativt ur rättssäkerhetssynpunkt när styrning och regler anses oklara eftersom det kan leda till att individer som ska behandlas lika i realiteten behandlas olika. När styrningen inte är så detaljerad – som är fallet vad gäller aktivitetsgarantin – innebär det en större risk för att det stöd en deltagare får beror på vilken arbetsförmedling han eller hon är inskriven vid snarare än av vilken sorts hjälp personen ifråga är i behov av. Å

andra sidan är en av fördelarna med regler som inte är så utförliga och detaljerade att de möjliggör individanpassning, vilket också är en av tankarna med aktivitetsgarantin. I legitimitetshänseende kan det vara minst lika betydelsefullt att regler är flexibla nog att tillåta hänsyn till individuella omständigheter, som att de säkerställer att personer som befinner sig i samma belägenhet behandlas lika (Rothstein 1997). Det är emellertid viktigt att kvalitetsskillnader jämnas ut mellan arbetsförmedlingar och län så att alla deltagare verkligen får ta del av meningsfulla aktiviteter som är inriktade mot arbete eller studier. De kvalitetskriterier som Ams utarbetat är en metod att visa på sätt att höja den lägsta nivån i verksamheten bl a genom att sprida erfarenheter och kompetens. Om omsättningen i programmet blir väldigt låg p g a att många deltagare inte kan ta ett reguljärt arbete kan det bli nödvändigt att införa en slutpunkt. Annars riskerar de arbetssökande som verkligen kan komma tillbaka till den öppna arbetsmarknaden genom förstärkt stöd från arbetsförmedlingen, att trängas ut av andra som kvarstår i programmet.

Den här rapporten utgör det första steget i uppföljningen och utvärderingen av aktivitetsgarantin. I nästa delrapport, som ska göras under våren 2001, står deltagarna i fokus. Vi kommer bl a titta närmare på hur länge de deltagit, vart de "tagit vägen" efter en tid i aktivitetsgarantin samt hur motiverade de är att delta. Deltagarnas syn på aktivitetsgarantin kan säga oss någonting om vilken legitimitet som programmet åtnjuter: Accepterar mottagarna av politiken det som presteras av förvaltningen? Det är också viktigt att utvärdera vilka effekter deltagande i aktivitetsgarantin har på individers sannolikhet att få ett arbete: Är den större än för dem som deltagit i andra arbetsmarknadspolitiska program eller än för dem som inte deltagit i något program alls? En sådan utvärdering ska också göras i ett senare skede om det visar sig genomförbart.

Referenser

Ams (1999), ”Arbetsmarknadsverket i 2000-talet. Arbetsmarknadspolitiken, Arbetsmarknadsverket och verksamheten i början av 2000-talet”, rapport till regeringen, 1999-12-17, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2000a), ”Erfarenheter från pilotverksamheten”, 2000-07-03, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2000b), ”Grunddokument om aktivitetsgarantin”, 2000-11-30, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2001a), ”Kvalitet i aktivitetsgarantin”, 2001-01-17, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2001b), ”Rapport om aktivitetsgarantin”, rapport till regeringen, 2001-02-08, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2001c), ”Granskning av intern styrning och kontroll avseende rutinerna för aktivitetsgarantin”, revisionsrapport nr 4/01, 2001-06-12, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2001d), ”Förslag om s.k. övergångsarbeten (Särskilt anställningsstöd) för deltagare i aktivitetsgarantin”, skrivelse till regeringen, 2001-05-18, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2002), ”Ams förslag till regeringen i Budgetunderlag för 2003-2005 – en sammanfattning”, 2002-02-15, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Bergeskog, A (1998), ”Den svenska arbetsmarknadspolitiken 1997”, IFAU, Uppsala

Bergeskog, A (1998), ”Den svenska arbetsmarknadspolitiken 1998”, IFAU, Uppsala.

Bergeskog, A (1999), ”Arbetsmarknadspolitisk översikt 1999”, Stencilserie 1999:7, IFAU, Uppsala.

Calmfors, L, Forslund, A, Hemström, M (2002), "Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences", Working paper 2002:4, IFAU, Uppsala.

Ds 1999:54, *Samverkan för färre bidrag och fler i jobb*, Socialdepartementet.

Ds 1999:58, *Kontrakt för arbete. Rättvisa och tydliga regler i arbetslöshetsförsäkringen*, Näringsdepartementet.

Johansson, K (1999), "Resursarbete – en uppföljning", Forskningsrapport 1999:4, IFAU, Uppsala.

Lipsky, M (1980), *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, New York

Lundin, M (2000), "Anställningsstödens implementering vid arbetsförmedlingarna", Stencilserie 2000:4, IFAU, Uppsala.

Lundin, M (2001), "Hur fungerar anställningsstöden", Forskningsrapport 2001:9, IFAU, Uppsala.

LAN 1 2000, "Aktivitetsgaranti-kick off med Ams", 2000-03-16, Länsarbetsnämnden i "storstadslän".

Proposition 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*.

Proposition 1999/2000:139, *En rättvisare och tydligare arbetslöshetsförsäkring*.

Proposition 2000/01: 100, *2001 års ekonomiska vårproposition*.

Regeringen (2001), "Uppdrag att följa upp och utvärdera aktivitetsgarantin", 2001-03-02, regeringsbeslut,

Rothstein, B (1997), "Demokrati, förvaltning och legitimitet", i Rothstein, B (red), *Politik som organisation, Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm.

Sannerstedt, A (1997), "Implementering. Hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, B (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm.

Thoursie (1998),

Vedung, E (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund.

Winter, S (1994), *Implementering og effektivitet*, Systime, Herning

Vis.amv.se (2001a), "Kvalitetsuppföljning av aktivitetsgarantin i Skåne, <http://vis.amv.se/lanlm/program/agr/sp200106.html>, 2001-04-26

Vis.amv.se (2001b), "Frågor och svar om aktivitetsgarantin, <http://vis.amv.se/vis/program/aktivgaranti/fragsvar.html>, 2001-03-26

Vis.amv.se (2002), "Kontorsleda 2002-10, <http://leda.amv.se/leda/vecko/aktgar.html>

Besöksintervjuer

LAN 1, besöksintervju med utvecklingschef och handläggare ansvarig för uppföljning på länsarbetsnämnden i "storstadslän", 2001-06-19

AF 1, besöksintervju med två handledare inom aktivitetsgarantin på arbetsförmedling i "storstadslän", 2001-08-29

AF 2, besöksintervju med två handledare inom aktivitetsgarantin på arbetsförmedling i "storstadslän", 2001-08-31

LAN 2, besöksintervju med länssamordnare för aktivitetsgarantin på länsarbetsnämnden i "övrigt län", 2001-06-27

AF 3, besöksintervju med bitr. AF-chef och handledare inom aktivitetsgarantin på arbetsförmedling i ”övrigt län”, 2001-06-28

AF 4, besöksintervju med handledare inom aktivitetsgarantin på arbetsförmedling i ”övrigt län”, 2001-06-28

LAN 3, besöksintervju med ansvarig för programenheten på länsarbetsnämnden i ”skogslän”, 2001-10-03

AF 5, besöksintervju med tre handledare inom aktivitetsgarantin på arbetsförmedling i ”skogslän”, 2001-10-02

AF 6, besöksintervju med handledare inom aktivitetsgarantin och arbetsförmedlare på arbetsförmedling i ”skogslän”, 2001-10-03

Ams, samtal med Monica Harrysson och Håkan Rydberg, Ams projektgrupp för aktivitetsgarantin, 2001-05-23

Appendix A

Enkäten till länsarbetsnämnderna

Enkäten riktades till de 21 handläggare på länsarbetsnämnderna, och arbetsmarknadsenheten på länsstyrelsen i Gotlands län, som har det övergripande länsansvaret för aktivitetsgarantin. Det finns i detta fall ingen anledning att oroa sig för att de som inte svarat har en avvikande uppfattning i genomsnitt eftersom alla i urvalet svarat på enkäten.

Enkäten till arbetsförmedlingarna

Under september och oktober 2001 skickades enkäter ut till arbetsförmedlingskontor som vid tidpunkten fanns med på Arbetsmarknadsstyrelsens (Ams) hemsida på internet och som bedriver verksamhet inom aktivitetsgarantin. I den meningen är studien en totalundersökning. I vissa län kan arbetsförmedlingskontoren ha flera lokala arbetsställen men gemensam budget och chef gör att de fungerar som en arbetsförmedling. Enkäten riktades till de som arbetar som handledare inom aktivitetsgarantin. Den skulle besvaras antingen av den handledare som hade mest erfarenhet av att arbeta med programmet eller gemensamt av handledarna på arbetsförmedlingskontoret. I *tabell A1* finns information om urval och bortfall.

Tabell A1. Omfattning och svarsfrekvens för arbetsförmedlingsenkät

Bruttourval	306
Nettourval	287
Antal svar	234
Svarsfrekvens	81 %

Not: Bruttourvalet utgörs av Sveriges arbetsförmedlingskontor, förutom sådan som ej erbjuder någon aktivitetsgarantin som Arbetsförmedlingen Expo och Utland. I nettourvalet ingår ej de arbetsförmedlingar som svarat att de ej arbetar med aktivitetsgarantin och dem som vi sett i AMV:s ledningsinformation ej haft några inskrivna i aktivitetsgarantin. Svarsfrekvensen är beräknad på nettourvalet.

Kan man lita på resultaten från enkätundersökningen? Det som skulle kunna skapa problem är om det skulle finnas systematiska avvikelser mellan dem som svarat och dem som inte svarat vad gäller några centrala aspekter. Svarsfrekvensen är emellertid hög och vi fäster avseende vid ”tydliga resultat” i vår framställning. Om de som inte svarat skulle ha en avvikande uppfattning – i genomsnitt – skulle resultaten i sådant fall ändras endast i liten omfattning.

Appendix B

Tabell B1. Information om övriga inskrivnas status 6 månader efter starten av aktivitetsgarantin

	<i>Storstadslän</i>	<i>Skogslän</i>	<i>Övriga län</i>
Andel kvinnor	55 %	52 %	58 %
Andel arbetshandikappade	13 %	15 %	14 %
Andel med utomnordiskt medborgarskap	13 %	4 %	8 %
Andel med högst grundskoleutbildning	30 %	27 %	31 %
Andel med högst gymnasial utbildning	50 %	61 %	56 %
Andel med eftergymnasial utbildning	20 %	12 %	13 %
Genomsnittlig ålder	39,5 år	39,2 år	39,4 år
Genomsnittlig inskrivningstid	1,9 år	2,0 år	2,1 år
Medianinskrivningstid	0,8 år	1,0 år	1,1 år

* Undantaget är personer som är registrerade som ombytessökande, har lönebidrag, offentligt skyddat arbete, tillfälligt arbete

Tabell B2. Information om övriga inskrivnas status 12 månader efter starten av aktivitetsgarantin

	<i>Storstadslän</i>	<i>Skogslän</i>	<i>Övriga län</i>
Andel kvinnor	57 %	55 %	60 %
Andel arbetshandikappade	10 %	12 %	11 %
Andel med utomnordiskt medborgarskap	12 %	4 %	9 %
Andel med högst grundskoleutbildning	27 %	24 %	28 %
Andel med högst gymnasial utbildning	49 %	60 %	55 %
Andel med eftergymnasial utbildning	24 %	16 %	17 %
Genomsnittlig ålder	38,0 år	37,9 år	37,6 år
Genomsnittlig inskrivningstid	1,6 år	1,8 år	1,8 år
Medianinskrivningstid	0,6 år	0,8 år	0,8 år

* Undantaget är personer som är registrerade som ombytessökande, har lönebidrag, offentligt skyddat arbete, tillfälligt arbete

Appendix C De tre länen

Tabell C1. Förteckning över besökta länsarbetsnämnders och arbetsförmedlingars geografiska placering

<i>Storstadslän</i>		
LAN 1		
AF 1		
AF 2		
<i>Övrigt län</i>		
LAN 2		
AF 3	Centralort	
AF 4	Mindre ort	
<i>Skogslän</i>		
LAN 3		
AF 5	Centralort	
AF 6	Mindre ort	