

SCORE

STOCKHOLMS CENTRUM FÖR
FORSKNING OM OFFENTLIG SEKTOR

Den svenska regeringen och användningen av utvärderingar – En fallstudie baserade på budgetpropositionerna för 2011 och 2012

Åsa Sohlman

Den svenska regeringen och användningen av utvärderingar – En fallstudie baserade på budgetpropositionerna för 2011 och 2012

Åsa Sohlman
2012-09-11

Åsa Sohlman
Hornsgatan 51
118 49 Stockholm
tel. 668 53 81, mobil 070 656 96 03
e-post sasohlman@privat.utfors.se

Scores rapportserie 2012:2
ISBN 978-91-89658-75-2

Score
106 91 Stockholm
www.score.su.se

Innehållsförteckning

1. Inledning

2. Utgångspunkter

2.1 Teoretiska infallsvinklar på utvärderingsanvändning

2.2 Tidigare studier

2.3 Hypoteser

2.4 Metoder och material

2.5 Uppläggnings- och avgränsningar

3. Användning av utvärderingar i budgetpropositionerna för 2011 och 2012

3.1 Utvärderingar i Finansplanen och Granskningsavsnittet

3.2 Utvärderingar i arbetsmarknadspolitiken

3.2.1 Arbetsmarknadspolitik, programvolym och programmix

3.2.2 Mål, styrning, organisation, avgränsning och kostnadseffektivitet

3.2.3 Garantier

3.2.4 Förmedlingsinsatser, matchning, jobbsökaraktiviteter och övervakning

3.2.5 Kompletterande aktörer

3.2.6 Jobb- och utvecklingsgarantin

3.2.7. Jobbgarantin för ungdomar

3.2.8 Nystartsjobb

3.2.9 Anställningsstöd

3.2.10 Etableringsreform, Instegsjobb och andra åtgärder för nyanlända

3.2.11 Arbetspraktik

3.2.12 Arbetsmarknadsutbildning och Förberedande utbildning

3.2.13 Övriga åtgärder

4. Diskussion och slutsatser

4.1 Regeringen/Finansdepartementet

4.1.1 Användning av utvärderingar

4.1.2 Utvärderingssystem

4.1.3 Förändringar mellan 2011 och 2012

4.2 Regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet

4.2.1 Användning av utvärderingar

4.2.2 Utvärderingssystem

4.2.3 Förändringar mellan 2011 och 2012

4.3 Utvärderingsanvändning i budgetpropositionerna 2011 och 2012 jämfört med tidigare

Bilaga 1 Regeringen och utvärderingar – Budgetpropositionen för 2011

Bilaga 2 Regeringen och utvärderingar – Budgetpropositionen för 2012

Referenser

1. Inledning

Jag har gjort flera tidigare empiriska studier av den svenska regeringens sätt att använda utvärderingar särskilt inom det arbetsmarknadspolitiska området (Lemne & Sohlman, 2004, 2006, Sohlman, 2004, 2006a, 2006b, 2009, 2010a, 2010b, 2010c, 2011a, 2011b, 2012). Senast kompletterade jag med en genomgång av användningen av utvärderingar i budgetpropositionen för 2011 (Sohlman, 2011b).

I det här pappret ska jag fortsätta dessa analyser med en studie av användningen av utvärderingar i budgetpropositionen för 2012 och en jämförelse mellan budgetpropositionerna för 2011 och 2012. Jag tar inte bara med arbetsmarknadspolitiken utan även användningen av utvärderingar i Finansplanen och vissa inledande delar av budgetpropositionen, främst det s.k. Granskningsavsnittet, som berör Finanspolitiska rådets och Riksrevisionens utvärderingar.

Jag inleder med att redogöra för mina utgångspunkter. Det handlar om teoretiska infallsvinklar, tidigare empiriska studier, mina hypoteser inför denna studie samt studiens metoder, material, uppläggnings och avgränsningar.

2. Utgångspunkter

Bilden av vad som är utvärderingar har blivit allt mer komplicerad. Utvärdering har i den politiska beslutsprocessen rört sig såväl uppströms (till policyanalys, förberedande studier, synteser och programdesign) som nedströms (till hantering av förändring under och efter utvärdering, dialog mellan intressenter, diskussioner om incitaments-, reglerings- och inspektionsregimer) i tillägg till konkreta utvärderingar av olika projekt. Utvärderare ägnar sig åt såväl politikutveckling, programutformning, implementering och styrning av program som konceptuell användning av utvärderingar för utveckling av utvärderingsverksamheten och samtal med olika intressenter om utvärderingsresultat. De blir i vissa fall en medarbetare i programmen och en förändringsagent i förlängningen av utvärderingsverksamheten (Sohlman, 2012, Furubo & Karlsson Vestman, 2010).

De enstaka utvärderingarna och deras funktioner som delar av större utvärderingssystem har också uppmärksammas. När utvärderingar ingår i dylika system kan de komma att fylla andra funktioner än som enskilda utvärderingar (Leeuw & Furubo, 2008, Hanberger, 2011).

I den här fallstudien, liksom i mina tidigare studier av användning av utvärderingar, studerar jag i huvudsak utvärderingar av klassiskt snitt, dvs. efterhandsbedömningar av offentliga insatser (Vedung, 2004). I vissa fall ställs dock regeringen inför hela paket av åtgärdsförslag som i fallet med Finanspolitiska rådets och Långtidsutredningens rapporter. De är underbyggda med en samling analyser, både teoretiska och empiriska varav ex post utvärderingar är en viktig del. För att inte alltför mycket snäva in undersökningen bryter jag i dessa fall inte enbart ut de förslag som är underbyggda med utvärderingar utan behandlar även de som bygger på kombinationer av olika slags analyser. I korthet anger jag då vad slags underlag de olika förslagen bygger på.

Huruvida regeringen endast använder sig av tillgängliga utvärderingar eller drar på ett helt utvärderingssystem och om detta i så fall påverkar användningen av de enskilda utvärderingarna är en empirisk fråga som jag återkommer till i analysen av användningen av utvärderingar.

2.1 Teoretiska infallsvinklar på utvärderingsanvändning

Användning av utvärderingar har blivit en särskild gren inom utvärderingsforskningen. Både användningssätt och olika förutsättning för användning har analyserats. Till de senare hör

kontexten för användningen, egenskaper hos användarna och utvärderarna inklusive utvärderings- och överföringsprocessen. Frågan för mig är vilka perspektiv jag ska anlägga på den svenska regeringens användning av utvärderingar.

Användningsätt – kunskapsorienterade eller ej

En vanlig ursprunglig (uttalad eller outtalad) uppfattning bland utvärderingsforskare var att utvärderingar skulle användas instrumentellt. Ganska snart stod det emellertid klart att en kognitiv användning av utvärderingar kanske inte manifesterade sig direkt och omedelbart. Utvärderingar kunde ha konceptuella effekter och vara kunskapsuppbyggande på längre sikt. Man tvingades också erkänna att utvärderingar kunde användas i helt andra syften än de kunskapsorienterade, exempelvis taktiska och legitimerande. Andra identifierade former av användning av utvärderingar är interaktiv användning och processanvändning. Utvärderingar kunde också användas för att stärka utvärderarnas egna maktpositioner. (Jfr. Alkin (red), 2004 för en översikt av användningsforskning, Vedung, 1997, 2004, Weiss, 1981, 2004, Forss et.al., 2002, Valovirta, 2002, Boswell, 2009, Hanberger, 2011, Contandriopoulos & Brouselle, 2012, Furubo & Karlsson Vestman, 2010.)

För egen del har jag tagit fast på skillnaden mellan kunskapsuppbyggande respektive icke kunskapsuppbyggande användning av utvärderingar eller om man så vill legitim kontra illegitim användning av utvärderingar i den politiska processen.

Till den *kunskapsuppbyggande användningen* räknar jag allt slags nyttiggörande av utvärderingar, instrumentell användning i vid mening. Det handlar om utvärderingar som underlag för beslut om införande, förlängningar, förbättringar av program och åtgärder men också om utvärderingar som utvecklar koncept och teorier kring utvärdering. Dessutom kan syftet med detta slags användning av utvärderingar vara lärande eller i viss mån det motsatta, dvs. kontrollerande.

Kunskapsuppbyggnaden kan både ske under utvärderingsprocessens gång och efter det att den avslutats. Ur ett kognitivt perspektiv kan all icke kunskapsuppbyggande användning av utvärderingar betraktas som ett icke-användande.

Utvärderingar ingår ibland i större utvärderingssystem. Som del i ett sådant system kan de få större genomslag och därmed mer omfattande kunskapsuppbyggande effekter än om de utförs som enstaka insatser. Därmed inte sagt att så alltid är fallet. Utvärderingssystem kan också gå på tomgång och haverera. I sådana fall kan den enskilda utvärderingen ha mer att vinna på att inte vara en del av systemet.

Till *icke kunskapsuppbyggande* användning av utvärderingar hänför jag all användning som inte har som syfte att i politikutformningen omsätta resultaten av utvärderingarna, ett *icke-användande* av utvärderingsresultat. En kategori icke kunskapsuppbyggande användning av utvärderingar är icke-användande av typen *ignorerande* eller *bortförklarande* av utvärderingar. Det handlar då om olika sätt att förtiga och göra sig kvitt obekväma eller på andra vis störande utvärderingsresultat.

En annan kategori icke kunskapsuppbyggande användning är olika slags *taktiska och symboliska* sätt att använda utvärderingar. I dessa fall är det inte så mycket frågan om att inte utvärderingar och utvärderingsresultat används utan om att de används på ett icke kunskapsuppbyggande sätt. Ett exempel på en *taktisk* användning av utvärderingar är att i fråga om problematiska program skaffa sig andrum genom att starta eller hänvisa till kommande utvärderingar. Politikproblemen sopas under mattan medan skenet av evidensbaserad politik upprätthålls.

Symbolisk användning av utvärderingar innebär att beslutsfattare utnyttjar utvärderingar, utvärderare, utvärderingsinstitutioner och utvärderingsritualer för att låna vetenskaplig prestige och forskningsglas åt sina beslut. Om man då hänvisar till utvärderingsresultat för att underbygga sina åtgärder så handlar det i själva verket om att substansiera politiska preferenser, förstärka förutfattade meningar och ge stöd åt eftertionaliseringar.

Även för den symboliska användningen av utvärderingar kan förekomsten av ett utvärderingssystem vara betydelsefull. Ett utvärderingssystem kan ge en organisation ett större erkännande och mer tyngd hos beslutsfattare och media än enstaka utvärderingar även om systemägarna ger det en legitimerande inriktning. Utvärderingar kan vara satta i system främst för att upprätthålla skenet av vetenskaplighet. I samma härad ligger utvärderingar genomförda av rituella skäl, utvärderingar bara för att utvärderingar ska göras. Utvärderingssystemet blir en artefakt med egenvärde. Tidsplaner för beslutsfattande och färdiga utvärderingsresultat behöver inte vara samordnade.

Förstärkande användning samt gränsfall

Förstärkande användning av utvärderingar kan vara ett gränsfall mellan kunskapsuppbyggande och icke kunskapsuppbyggande användning. Om ett utvärderingsresultat är positivt och detta används för att motivera en fortsättning av ett program kan detta vara ett tecken på ett kunskapsorienterat sätt att använda utvärderingar. Men det skulle också kunna handla om motsatsen dvs. en legitimering av förutfattade meningar. Till viss del blir karaktäriseringen av användningen beroende av användarens uppsåt. Eftersom detta oftast inte är observerbart måste en bedömning göras utifrån det faktiska handlandet. Om exempelvis en utvärdering innehåller både positiva och negativa resultat och de positivt används för att motivera programmet medan de negativa förtigs, ger detta indikationer om att användningssätt snarare är legitimerande/förstärkande än kunskapsorienterat/förstärkande. Forskning av legitimerande karaktär har även kallats för "verifikationism", dvs. man letar enbart efter empiri som man vet bekräftar ens i förväg försanthållna teori (Rothstein, 2012). Detta begrepp skulle också kunna appliceras på en inställning av icke kunskapsorienterat/förstärkande slag till utvärderingar.

Legitim och illegitim användning av utvärderingar

Oavsett vad man anser om kunskapsproduktion, utvärderingar och användning av kunskaper anser jag att betraktad ur ett demokratiperspektiv kan man kalla den icke kunskapsuppbyggande användningen av utvärderingar för illegitim och den kunskapsuppbyggande för legitim. Min utgångspunkt, när jag analyserar den svenska regeringens användning av utvärderingar, är att i den parlamentariska processen ska utvärderingar vara en del av en rationell beslutsordning. I en parlamentarisk demokrati har de en viktig roll att spela i beslutskedjan: väljare-riksdag-regering-riksdag-väljare.

Denna utgångspunkt kan förefalla aningen naiv. Förhållandet mellan politiker och utvärderingar är naturligtvis mycket komplext. Politiker måste vara både ideologer och praktiker. Som visionärer ska de dra upp ideologiska riktlinjer, stå för förnyelse i politiken och introducera reformer. Men de måste samtidigt se till det praktiskt möjliga. Politiska beslut kan behöva förhandlas fram inom en regering eller tillsammans med den politiska oppositionen. Beslut måste dessutom många gånger fattas under tidspress och ibland i en mediastorm. Det är möjligt att utvärderare har mest att bidra med i det dagliga rutinarbetet med marginella reformer som förbereds av politikernas tjänstemän. När fundamentala politiska värderingar och ideologiska hänsynstagande står på spel kan andra argument än de som återfinns i utvärderingar få större tyngd.

Trots dessa komplikationer är alltså den officiella inställningen att den politiska processen och regeringens och riksdagens arbete ska baseras på det rationella beslutsfattandets premisser. Den nyligen införda förändringen i hanteringsordningen för Riksrevisionens effektivitetsgranskningar är ett belysande exempel. Numera ska alla granskningar gå direkt till riksdagen. Regeringen har att inom fyra månader redogöra för vilka åtgärder man vidtagit eller ämnar vidta med anledning av utvärderingsrapporterna. Därefter följer sedvanlig utskotts- och riksdagsbehandling. Ärendet avslutas antingen genom att regeringens redogörelse läggs till handlingarna, om den bedöms vara tillfylles, eller att riksdagen ger regeringen till känna att särskilda åtgärder behöver vidtas. (Sveriges riksdag, 2011)

Därmed inte sagt att utvärderingar och utvärderare står över politiker och att man kan använda dem för att slutgiltigt avgöra politikens innehåll. Kravet är i stället att i en rationell beslutsprocess argument ska kunna ställas mot varandra även i politiskt känsliga frågor. Vad säger forskningen? Vad har utvärderingarna kommit fram till? På vilka grunder fattar politikerna sina beslut? Om aktuella utvärderingar inte beaktas i den politiska beslutsprocessen bör åtminstone orsakerna till varför så är fallet anges. Detta för att den politiska diskussionen ska kunna fortsätta och utvärderingarna bidra till lärande och kunskapsuppbyggnad. Det är också en förutsättning för att medborgarnas förståelse för sammansatta politiska processer ska befrämjas i stället för att det skapas misstroende och politikerförakt. (Furubo, 1994, 2004a, 2004b, Gustavsson, 2004, Lemne & Sohlman, 2004, Premfors, 1987, Schwandt, 2004a, 2004b, Tarschys, 1986)

Man skulle kunna hävda att ett symboliskt, legitimerande och partiskt icke kunskapsuppbyggande användande av utvärderingar är att föredra framför inget användande alls. Givet att resultaten inte totalt snedvrids skulle fördelen med ett dylikt användande vara att utvärderingsresultaten ändå kan komma till kännedom i vidare kretsar och kanske så småningom bidra till en kunskapsuppbyggande användning (Contandriopoulos & Brouselle, 2012). Denna eventuellt långsiktiga effekt av användning av utvärderingar på kunskapsuppbyggnad är dock en aspekt som empiriskt ligger utanför ramen för denna studie men skulle kunna vara ett intressant kompletterande perspektiv.

Även ur demokratisk synvinkel kan det göra skillnad om utvärderingsverksamheten är infogad i ett kunskapsuppbyggande utvärderingssystem eller inte. För att allmänheten ska kunna dra nytta av utvärderingsresultat är det en fördel om det finns en transparens i när, var och hur utvärderingar produceras och publiceras. Utvärderingar kan bättre bidra till demokratiskt ansvarsutkrävande om de är lättillgängliga, blir uppmärksammade och utarbetas med viss regelbundenhet. Förutsättningarna för detta kan vara större om det finns ett allmänt erkänt utvärderingssystem. Omvänt gäller förmodligen också att om utvärdering är integrerad i ett transparent utvärderingssystem kan det vara svårare att använda den legitimerande. Om utvärderingsstrategier utvecklas så att politiker vid varje tillfälle har tillgång till bästa möjliga empiriska beslutsunderlag bör detta även vara till nytta för politikutvecklingen.

Direkt och indirekt användning av utvärderingar

Att jag betraktar användningen av utvärderingar ur ett kunskapsuppbyggande perspektiv innebär inte att jag enbart avser en direkt instrumentell användning. Den kunskapsuppbyggande funktionen kan mycket väl utspela sig över tiden. I denna studie har jag således tagit med två budgetpropositioner för att eventuellt kunna spåra en utveckling av användningen över tiden. Min avsikt är så småningom bygga på denna studie med analyser av fler budgetpropositioner samt effekterna av den nya hanteringsordningen för Riksrevisionens granskningar. Genom mina tidigare utvärderingsstudier kan jag dock redan nu ge ett visst perspektiv på hur svenska regeringar använt utvärderingar. Inte minst regeringsskiftet 2006 är intressant att söka belysa. Motsvarande internationella och varför inte kommunala svenska analyser skulle kunna vara komplement som bidrar till att fördjupa förståelsen av den direkta och indirekta användningen av utvärderingar i den politiska processen. Ytterligare perspektiv inte minst på den indirekta utvärderingsanvändningen skulle man kunna få genom att följa utvärderingarnas vandring genom och förvaring i andra beslutsmiljöer som den politiska oppositionen, media, utvärderingsmyndigheter och forskarvärlden.

Förutsättningar för användning

Olika förutsättningar för att utvärderingar ska komma till användning har diskuterats i litteraturen. De kan delas in i tre grupper: produktionsrelaterade (knutna till utvärderaren, utvärderingarnas relevans, kvalitet och trovärdighet), kontext- och avnämningarrelaterade, samt spridningsrelaterade faktorer. (Jfr. Alkin, red, 2004, Contandriopoulos & Brouselle, 2012, Cousins & Leithwood, 1986, Commission, 2007, Leidhamre, 2002, Shullha & Cousins, 1997, Vedung, 1997, 2004, Weiss

1979, 1999)

De forskningsresultat kring förutsättningar för användning, som jag för denna fallstudies del tagit fasta på, är de som är kopplade till avnämarna och då snarare till efterfrågesammanhanget än till personliga egenskaper hos enskilda personer som tar emot utvärderingarna. Förutsättningarna för användning kan se olika ut i olika sektorer och beslutsmiljöer. (Alkin, 2004, Boswell, 2009, Hanberger, 2011, Widmer & Neuenschwander, 2004, Sohlman, 2010b, 2012)

Generellt sett rör det sig om beställarnas relation till verksamheten och deras möjligheter att påverka den och om utvärderingsprocessen, som kan vara mer eller mindre väl anpassad till det rådande politiska klimatet, den aktuella administrativt/politiska arenan och dess kultur: Hur har samspelet mellan politiker och utvärderare sett ut under utvärderingsprocessen. Hur mycket är avnämarna engagerade i utvärderingarna. Hur stor del av de direkta och indirekta kostnaderna står de för. Vilka resurser finns det för att omsätta utvärderingsresultaten, vilken uppbackning och stöd från ledningen har utvärderingen fått. Finns det förutbestämda former för återföring av utvärderingsresultat till existerande beslutsprocesser. Pekar utvärderingarna ut gap mellan planer och implementering. Hur har utvärderarna själva arbetat med att göra utvärderingarna användbara (usable) och överförbara (transferable). (Contandriopoulos & Brouselle, 2012, Brouselle et. al., 2008a, 2008b, Hanberger, 2008, van der Knaap, 2008, Patton, 2004, Potter, 2008, Weiss, 2004)

När det gäller utvärderingar som används i en politisk kontext har Boswell (2009) utvecklat ett intressant institutionellt synsätt med utgångspunkt i Brunsson (2006). Hon skiljer mellan politiska organisationer och aktionsinriktade organisationer. De politiska organisationerna får sin legitimitet från politisk argumentering (talk) och beslutsfattande (decision). Men resonemangen måste vara övertygande och besluten uppfattas som berättigade för att fylla sin funktion. Utvärderingar används därför i den utåtriktade argumenteringen för att legitimera och substansiera verksamheten. I en dylik organisation är man intresserad av att berömma sig av att man använder utvärderingar och omger sig med forskare. Men kontakterna med forskningen behöver inte vara särskilt täta och någon forskningsagenda inte nödvändigtvis drivs.

För de aktionsinriktade organisationerna är prestationer (output) och resultat (performance) viktiga. Man verkar inom områden där visibiliteten är hög och där det är relativt lätt att observera effekter. Kunskap används instrumentellt för att förbättra resultaten men även för att substansiera verksamheten. Att kunna visa upp lyckade projekt är till nytta för organisationen. I en dylik miljö är en närmare koppling till forskningen viktig. Forskare kan bidra till och underlätta en verkningfull användning av utvärderingsresultat.

Andra dimensioner i dessa beslutsmiljöer, som kan vara avgörande för hur utvärderingar används, är om de präglas av konsensus eller konflikt (Valovirta, 2002, Contandriopoulos & Brouselle, 2012). Internt inom en beslutsmiljö, såsom ett regeringskansli, kan man vara inriktad på konsensus snarare än konflikt. Detta kan leda till en instrumentell användning av utvärderingsresultat i den interna diskussionen även om det blir mer av taktisk och/eller substansierande användning i den externa. Internt kan utvärderingar fungera medvetandegörande och som väckarklockor medan det externt kan vara frestande att använda dem legitimerande.

Hanberger (2011) påpekar att organisationer kan vara hybrider. De kan både ha drag av politiska organisationer och aktionsorganisationer. Hans exempel är biståndsorgan som såväl behöver föra en övertygande argumentation som uppvisa resultat.

Den svenska kontexten

När det gäller den svenska arbetsmarknaden så består sektorn förutom Regeringskansliet först och främst av Arbetsförmedlingen. Till detta kommer de fackliga organisationerna, arbetsgivarorganisationerna och myndigheter som IFAU (Institutet för arbetsmarknads- och

utbildningspolitisk utvärdering¹) och IAF (Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen). Sammantaget har sektorn drag av en aktionsorganisation. Arbetsmarknadspolitikerna har i Sverige länge varit en del av den ekonomiska politiken till skillnad från många andra länder där den varit en del av socialpolitiken. Det har funnits ett nära samarbete mellan Arbetsmarknadsdepartementet och Finansdepartementet. Hög sysselsättning och låg arbetslöshet har varit prioriterade mål i den ekonomiska politiken liksom i arbetsmarknadspolitikerna.

Redan 1997 tillskapade den socialdemokratiska regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet IFAU som har till uppgift att utvärdera arbetsmarknadspolitikerna. IFAU har fått ett gott internationellt rykte och har under årens lopp publicerat många utvärderingar och utvärderingsöversikter. Utvärderingarna har i de flesta fall varit effektutvärderingar, som gjorts med hjälp av avancerade statistiska metoder. Finansdepartementet fick 2007 sin egen expertorganisation Finanspolitiska rådet (FPR). Rådet ska granska och utvärdera regeringens ekonomiska politik. Till detta kommer frågor om sysselsättningen och om den utvecklas på ett långsiktigt hållbart sätt.

Den nära relationen mellan ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik tillsammans med expertorganisationerna Finanspolitiska rådet och IFAU indikerar att den förhärskande arbetsmarknadspolitiska diskursen är ekonomisk och tämligen teknokratisk. Forskning och utvärdering har en hög status och används som argument i den politiska debatten. Detta sätt att resonera är allmänt accepterat i Sverige inte bara av regeringen utan även av den politiska oppositionen, arbetsmarknadens parter och forskarvärlden. De hänvisar alla till studier gjorda av FPR och IFAU när arbetsmarknadspolitik diskuteras. (Sohlman, 2012)

Ytterligare ett karaktärsdrag i den svenska beslutsmiljö, som bör ämnas i detta sammanhang, är regeringens deklarerade önskan att politiken ska vara evidensbaserad. Alliansregeringen kom till makten 2006. Finanspolitiska rådet inrättades 2007 och i vårpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:100) förklarade regeringen att alla politikområden måste följas upp och utvärderas så att, om nödvändigt, politiken kunde anpassas till nya utmaningar och restriktioner.

Med anledning av att Riksrevisionen (2008a) kritiserat regeringen bl.a. för att intet beskriva vilka effekter de föreslagna arbetsmarknadspolitiska åtgärderna väntades få svarade arbetsmarknadsminister Sven Otto Littorin på en fråga i riksdagen att:

Sedan regeringen tillträdde i september 2006 har arbetsmarknadspolitikerna utformats på grundval av existerande forskning och erfarenheter. Regeringen håller med Riksrevisionen om att förtroendet för regeringens ekonomiska politik ökar om analysen som ligger till grund för den aktuella politiken redovisas.

Vi har, sedan regeringsskiftet, arbetat för att i ökad utsträckning se till att så sker och Arbetsmarknadsdepartementet och Finansdepartementet samarbetar kring dessa frågor. Regeringen kommer att fortsätta detta arbete, vilket kommer att avspeglas i de kommande ekonomiska propositionerna. (Interpellationssvar, 2008).

En av Alliansregeringens huvuduppgifter har varit att stöpa om den långsiktiga inriktningen på arbetsmarknadspolitikerna. För tidigare socialdemokratiska regeringar hade sysselsättning och arbetsmarknad varit en hjärtefråga. Det är naturligt att i denna situation blev debattklimatet på det arbetsmarknadspolitiska området konfliktfyllt vilket kan ha komplicerat det instrumentella användandet av utvärderingar. Under den ekonomiska turbulens som uppstod 2008 införde dessutom Alliansregeringen sin version av arbetsmarknadspolitisk konjunkturpolitik vilket medförde ytterligare politiska meningsmotsättningar.

¹ Tidigare Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

Sammanfattning

- När jag studerar den svenska regeringens användning av utvärderingar skiljer jag mellan kunskapsuppbyggande respektive icke kunskapsuppbyggande användning av utvärderingar. Den kunskapsorienterade användningen manifesterar sig inte nödvändigtvis i omedelbar instrumentell användning. Kunskapsresultat kan mogna fram och bli till användning över tiden. Jag undersöker därför två budgetpropositioner. Vissa resultat kan jämföras med dem från mina tidigare studier av utvärderingsanvändning.
- Ur ett demokratiskt perspektiv anser jag man kan kalla den kunskapsuppbyggande typen av användning av utvärderingar legitim och den icke kunskapsuppbyggande illegitim. Utgångspunkten för den förhärskande demokratimodellen är under alla omständigheter att vi ska ha en rationell beslutsordning. Och utvärderingar har en viktig roll att spela i den parlamentariska processen som inslag i beslutskedjan: väljare–riksdag–regering–riksdag–väljare. Därmed inte sagt att utvärderingar och utvärderare står över politiken. Kravet i utvärderingssammanhang är endast att utvärderingarna ska kunna få bidra till beslutsfattandet med sitt kunskapsinnehåll och inte användas för att föra väljarna bakom ljuset.
- Både ur policy- och demokratisynvinkel är det intressant att undersöka om utvärderingarna ingår i ett kunskapsuppbyggande utvärderingssystem eller inte och eventuella effekter av det.

Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet liksom den svenska arbetsmarknadssektorn i stort har drag av en aktionsorganisation där den förhärskande diskursen är ekonomisk/teknokratisk snarare än ideologisk. Det är de praktiska resultaten som är avgörande för trovärdigheten. Ett annat utmärkande drag i den svenska politiska kontexten är att regeringen strävar efter en evidensbaserad politik vilket också talar för en instrumentell användning av utvärderingsresultat.

En av Alliansregeringens huvuduppgifter har varit att stöpa om arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadspolitiken hade varit en hjärtesak för de tidigare socialdemokratiska regeringarna. Det är naturligt att i denna situation har debattklimatet på det arbetsmarknadspolitiska området blivit konfliktfyllt vilket kan ha komplicerat det instrumentella användandet av utvärderingar. Utvärderingar kan internt ha fungerat kunskapsuppbyggande och externt legitimerande.

2.2 Tidigare empiriska studier

Det finns relativt få empiriska studier av användning av utvärderingar i den svenska politiska beslutsprocessen på nationell nivå. En tidig studie (Furubo, 1994) indikerade att en överväldigande del av utvärderingarna (ca 90 procent) gjordes av nationella myndigheter för regeringen. De första användningsstudierna tydde också på att om utvärderingar användes instrumentellt, var det för teknisk/administrativa förändringar av specifika åtgärder snarare än för genomgripande reformer (Finansdepartementet, 2002, Furubo, 1994, Vedung et al., 2000).

De första mer genomarbetade empiriska studierna kom 2002 (Fredriksson, 2002, Medelberg, 2002). Där analyserade man budgetpropositionerna för åren 2000 och 2002. Alla referenser till utvärderingar kartlades och de karaktäriserades på olika sätt inklusive hur utvärderingarna användes. I de två budgetpropositionerna hittades 119 respektive 123 utvärderingar. Användningen av utvärderingarna beskrevs i två kategorier, dvs. om de utnyttjades som beslutsunderlag eller inte. Till den andra kategorin hörde *kommenterande* och *bekräftande* användning. Antingen omnämndes utvärderingen helt neutralt eller noterades att den understödde den förda politiken utan att nya beslut fattades. Till den första kategorin räknades *förändrande* eller *åkerkommande* användning. Förändring innebar att regeringen, inspirerad av utvärderingen,

fattade beslut om förändringar av det aktuella programmet. Återkommande att regeringen utfäste sig att återkomma med förändringsförslag.

Beslutskategorierna ”förändrande” och ”återkommande” motsvarar närmast instrumentell kunskapsuppbyggande användning (på kort och längre sikt). Det skulle krävas en närmare genomgång av propositionerna för att utröna det egentliga användandet när det inte var fråga om beslutsunderlag utan utvärderingarna endast omnämndes eller tilläts bekräfta politiken. I den bekräftande användningen kan eventuellt ligga något av kunskapsuppbyggande. Sett till de mer instrumentellt kunskapsuppbyggande användningssätten (förändrande och återkommande) utnyttjades 35 procent av utvärderingarna år 2000 kunskapsuppbyggande, en siffra som 2002 sjunkit till 30 procent. Andelen direkta förändringar gick samtidigt ner från 20 procent till 12 procent (jfr. tabell 1).

Tabell 1. Användning av utvärderingar i budgetpropositionerna för 2000 och 2002. Procentandelar.

	2000	2002
Ej beslutsunderlag		
Bekräftande	35	37
Kommenterande	30	33
Beslutsunderlag		
Förändrande	20	12
Återkommande	15	18

Källa: Fredriksson, M., 2002, Utvärderingar – Av vem och till vad? Statskontoret, 2002:20.

Regeringen verkade oftare använda de utvärderingar man själv beställt eller producerat ”instrumentellt” (förändrande och återkommande) än andra utvärderingar. Positiva och neutrala utvärderingar utnyttjades oftast bekräftande medan kritiska för det mesta bara kommenterades. De utvärderingar som innehöll förslag till förändringar användes i högre utsträckning till att motivera förändringar än utvärderingar utan aktiva förändringsförslag.

Användningen av utvärderingar har även undersökts av Leidhamre (2002). Det gällde det lokala investeringsprogrammet 1998 – 2005. Användningen av de granskningar av programmet, som gjorts av Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer, studerades. Slutsatsen var att utvärderingarna inte användes *instrumentellt* utan snarare *legitimerande, förstärkande och interaktivt*. En orsak till detta resultat, som diskuterades i rapporten, var att programmet var politiskt kontroversiellt.

Den översiktliga granskningen av utvärderingar, som gjordes i SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, landade i slutsatsen att det finns stora osäkerheter beträffande både produktion och användning av information i det nationella beslutsfattandet. Få kartläggningar och uppföljningar av regeringens användning av utvärderingar hade genomförts. Det fanns exempelvis undersökningar av användningen av myndigheternas årsredovisningar men inte av regeringens användning av utvärderingar. En förklaring till detta kunde enligt utredningen vara att det generellt sett är svårt att analysera informationshantering och att metoderna är utvecklade.

Jag har gjort en serie studier av regeringens sätt att använda utvärderingar särskilt inom det arbetsmarknadspolitiska området (Lemne & Sohlman, 2004, 2006, Sohlman, 2004, 2006a, 2006b, 2009, 2010a, 2010b, 2010c, 2012). Senast kompletterade jag med en genomgång av användningen av utvärderingar i budgetpropositionen för 2011 (2011a, 2011b). I mina undersökningar av utvärderingsanvändning har jag skiljt på politiska reformer och marginella förändringar av

politiken och instrumentell/kunskapsorienterad användning och taktisk/ej kunskapsorienterad icke-användning.

Min slutsats var att när det gällde den tidigare socialdemokratiska regeringen och de större reformerna användes utvärderingar taktiskt eller inte alls. Större reformer, nya åtgärder och omprövningar byggde i allmänhet på inspiration från annat håll än utvärderingar. Kunskapslyftet infördes exempelvis utan hänvisning till några utvärderingar. Däremot för marginella förändringar av politiken användes utvärderingar i viss utsträckning instrumentellt. I synnerhet om utvärderingsresultaten i huvudsak var förstärkande och åtgärderna inte kontroversiella.

Vid regeringsskiftet 2006 lades politiken, inte minst arbetsmarknadspolitik, kraftigt om. På ett övergripande plan kan dessa förändringar knappast sägas vara utvärderingsdrivna exempelvis när det handlade om att gå över till att arbeta med ekonomiska styrmedel (för arbetslösa att söka jobb och arbetsgivare att anställa) i stället för med direkta arbetsmarknadspolitiska åtgärder (som arbetsmarknadsutbildning och anställningsstöd). Däremot fanns det på ett underordnat plan forskningsstöd för att exempelvis avskaffa de existerande ungdomsprogrammen och att införa mer av jobbsökande och förstärkta förmedlingsinsatser i arbetsmarknadspolitik. (Sohlman, 2011a)

Jag har därefter följt hur den nya arbetsmarknadspolitik, när den väl hade introducerats, utvecklades i förhållande till utvärderingar (Sohlman 2010b). Vad jag tycker mig se är att inte bara de påföljande större förändringarna i arbetsmarknadspolitik (t.ex. införandet av externa aktörer i arbetsförmedlingen) har blivit ideologidrivna utan även att valet av medel (t.ex. jobbsökande och sänkta socialavgifter för ungdomar) har politiserats.

Sammanfattningsvis finns det få övergripande studier av den svenska regeringens sätt att använda utvärderingar. Det finns ett antal undersökningar av utvärderingar och arbetsmarknadspolitik. Ett intryck är att det kan vara en skillnad i hur utvärderingar används för större reformer och för mer rutinartade övervägande beträffande existerande åtgärder. I det förra fallet skulle det snarast handla om ett legitimerande sätt att använda utvärderingar och i det andra ett mer instrumentellt. Men det är möjligt att även valet av styrmedel har politiserats.

2.3 Hypoteser

I den här rapporten undersöker och jämför jag hur regeringen använder utvärderingar i budgetpropositionerna för 2011 och 2012. Sker det på ett kunskapsorienterat sätt eller ej? Mot bakgrund av den teori och empiri jag redovisat ovan finns det vissa faktorer som talar för att regeringen skulle använda utvärderingar på ett kunskapsorienterat sätt. Till dem hör:

- Att regeringen förvisso är en politisk organisation men just på arbetsmarknadsområdet finns det en tradition av kunskapsorienterad argumentation vilket talar för ett instrumentellt sätt att använda utvärderingar.
- Att regeringens avsikt är att driva en evidensbaserad politik.
- Att i en konsensussituation kan utvärderingar fungera som varningsklockor och användas instrumentellt eller, om omvandlingstrycket är starkt, som förändringsagent. I den nuvarande svenska situationen skulle detta dock snarast gälla regeringens interna användning av utvärderingar.
- Att regeringen ofta använder utvärderingar instrumentellt när den genomför smärre förändringar i existerande åtgärder medan detta kanske inte är lika självklart för större reformer.
- Att regeringen årligen i budgetpropositionerna måste redovisa sina politiska åtgärder ökar förmodligen chanserna att utvärderingar får effekt åtminstone på längre sikt. Därmed inte sagt att man explicit i senare propositioner hänvisar till tidigare utvärderingar. Om man en gång har tillbakavisat dem kan det vara svårt att erkänna misstag. Av argumentationen kan dock

samband mellan politikförändringar och ej omnämnda tidigare utvärderingar eventuellt framgå.

Att regeringen skulle använda utvärderingar i legitimerande och substansierande syften kan motiveras på följande sätt:

- På ett överordnat plan är regeringen en politisk organisation. Externt i den politiska argumentationen är det lätt hänt att i en konfliktfylld situation den legitimerande argumentationen tar över särskilt när det gäller de politiska dragen i stort.

Min slutsats är att jag måste undersöka om de båda slagen av användning förekommer. Och i så fall om det går att urskilja i vilka situationer det ena eller andra överväger. Till detta kommer frågan om utvärderingsstrategier och utvärderingssystem. Strävar regeringen efter att utveckla en utvärderingsstrategi för politikutveckling? Hur ser den i så fall ut och påverkar den användningen av utvärderingar? Ingår de aktuella utvärderingarna i något större utvärderingssystem av betydelse för den demokratiska processen?

2.4 Fallstudiens metoder och material

Vad som här presenteras är resultaten av jämförande fallstudier. För komplexa, situationsspecifika processer och relativt utforskade områden kan det vara en fördel att använda sig av fallstudiemetoden. Fallstudier kan användas flexibelt för att pröva teorier och olika teoretiska ansatser. Man kan utgå ifrån skilda slags data och material och djupstudier kan göras i studieobjektens naturliga miljöer. Forskningsfrågorna kan successivt anpassas efter delresultat och studierna kan över tiden kompletteras med fler dokumentstudier liksom med intervjuer med deltagare i processerna. (Lemne, 2010, Forss m.fl., 2011)

En förutsättning för lyckade fallstudier är att forskaren har tillgång till och är väl insatt i fallstudiens miljöer. Till min bakgrund hör att jag utifrån olika positioner i Regeringskansliet, som huvudsekreterare i Kunskapslyftskommittén, särskild utredare av arbetsmarknadsutbildningen och forskare/utvärderare/utredare i många år följt den arbetsmarknadspolitiska utvecklingen. Jag är alltså väl förtrogen med de specifika sakförhållandena inom sektorn liksom med Regeringskansliets beslutsprocesser. Denna förståelse av studieobjektet är en fördel dels för att kunna förenkla och modellera sakområde dels för att kunna tolka undersökningens resultat.

Ur vissa synvinklar kan naturligtvis egen inblandning och engagemang i den analyserade sektorn vara problematiskt. Som deltagande aktör riskerar man att få med sig en viss bias in i utredningen. I detta fall rör det sig dock inte om några direkt deltagande observationer. Vad det handlar om är att studera dokument vars tillkomst jag inte på något sätt medverkat i. (Lemne, 2010).

Fallstudier avgränsas ofta av sina datakällor och material. Så även i detta fall. Utgångspunkten för denna undersökning av användning av utvärderingar är budgetpropositionerna för 2011 (BP för 2011, prop. 2010/11:1) och 2012 (BP för 2012, prop. 2011/12:1). Jag har operationaliserat ”utvärderingsanvändning” till beaktande av utvärderingsinformation såsom det kommer till uttryck i dessa dokument

De avsnitt i budgetpropositionerna som analyseras är Finansplanen, vissa andra inledande delar, främst det s.k. Granskningsavsnittet, samt Arbetsmarknadsavsnittet i budgetpropositionerna. I BP för 2011 handlar det i Granskningsavsnittet både om Finanspolitiska rådets och Riksrevisionens utvärderingar. I BP för 2012 endast om Finanspolitiska rådets utvärderingar eftersom behandlingen av Riksrevisionens utvärderingar lyfts ut ur budgetpropositionerna (se vidare avsnitt 3.1). I den mån regeringen hänvisar till riksdagsbehandlingen av budgetpropositionerna följs detta upp.

En första fråga, när det gäller regeringens användning av utvärderingar, är vilka utvärderingar regeringen tar upp och på vilket sätt regeringen refererar till dem och bemöter deras förslag.

En andra fråga, som främst ställs beträffande arbetsmarknadspolitiken, är vilka av aktuella relevanta utvärderingar utelämnar regeringen? Vilken analys görs i de icke omnämnda utvärderingarna? Regeringens användning av utvärderingar ställs mot de utvärderingar som finns att tillgå enligt den litteraturgenomgång och de kartläggningar jag och andra forskare tidigare gjort. I allmänhet har det inte varit något problem att identifiera tillgängliga utvärderingar. Regeringen kan naturligtvis inte i varje proposition hänvisa till alla tidigare utvärderingar på ett visst område. I BP för 2011 tar emellertid regeringen upp ett stort antal utvärderingar. Dessa kan då betraktas som bekanta för regeringen även i BP för 2012. Frågan för mig i förhållande till BP för 2012 blir om regeringen skulle haft anledning att åter ta upp någon av de utvärderingar som man behandlade i BP för 2011 eller om någon tidigare eller nytillkommen utvärdering borde ha behandlats.

För att få ett visst perspektiv på utveckling av användningen över tiden har jag alltså i denna studie tagit med två budgetpropositioner. Resultaten kan dock även jämföras med dem jag fått fram i mina tidigare studier av regeringens sätt att använda utvärderingar inom det arbetsmarknadspolitiska området. Min avsikt är dock att så småningom bygga på denna studie med analyser av fler budgetpropositioner, den nya hanteringsordningen för Riksrevisionens granskningar liksom med undersökningar av utvärderingarnas vandring genom och förvaring i andra beslutsmiljöer som den politiska oppositionen, media, utvärderingsmyndigheterna och forskarvärlden. Detta för att spåra hur utvärderingsresultat sprids, bevaras och eventuellt så småningom kommer till kunskapsuppbyggande användning (även om användningen initialt varit förstärkande). Det skulle också vara intressant att komplettera dessa dokumentstudier med intervjuer av deltagarna i användningsprocesserna speciellt för att kunna belysa skillnader i internt och externt användande.

2.5 Uppläggning och avgränsningar

Finansplanen tecknar med breda penseldrag regeringens syn på det ekonomiska läget och huvuddragen i dess politik. Att jag tagit med Finansplanen i undersökningen av utvärderingsanvändningen i BP för 2011 och 2012 beror närmast på att jag varit nyfiken på om regeringen där ger uttryck för sin inställning till hur utvärderingar ska användas. Nämnas utvärderingar överhuvudtaget? Motiveras några politiska åtgärder alls med utvärderingar i Finansplanen?

Finanspolitiska rådets uppdrag är att analysera finanspolitiken och dessutom bl.a. arbetsmarknadspolitiken. Jag studerar hur regeringen i det s.k. Granskningsavsnittet bemöter Finanspolitiska rådets utvärderingar oavsett sakområde. Riksrevisionen har ett vidare uppdrag än Finanspolitiska rådet men jag tar endast upp regeringens hantering av deras granskningar av finanspolitiken och arbetsmarknadspolitiken i de inledande BP-avsnitten (BP för 2011).

Vi undersökningen av regeringens användning av utvärderingar i budgetpropositionens arbetsmarknadsavsnitt blir infallsvinkeln med nödvändighet smalare men kan ändå ses som en naturlig fortsättning på analysen av Finansplanen och de andra aktuella delarna av de inledande avsnitten av budgetpropositionerna. Å andra sidan bräddas här ansatsen i och med att regeringens underlag i termer av utvärderingar inte bara ställs mot de utvärderingar som nämns i propositionerna utan även mot andra tillgängliga utvärderingar.

När det gäller utvärderingar och arbetsmarknadspolitik är inriktningen på de konjunkturberoende åtgärderna.

I huvudtextens avsnitt 3 finns en sammanfattning av studierna av utvärderingsanvändningen i BP för 2011 och 2012 och i avsnitt 4 en diskussion kring resultaten. Har användningen av utvärderingar varit kunskapsorienterad eller ej? Sker användningen av utvärderingar på ett systematiskt sätt? Kan några förändringar spåras i användningen av utvärderingar mellan 2011 och 2012? Huvudtexten avslutas med vissa spekulationer kring utvecklingen av regeringens användning av utvärderingar mot bakgrund av mina tidigare undersökningar av utvärderingsanvändningen (avsnitt 4.3).

En detaljerade genomgången av regeringens användning av utvärderingar i BP för 2011 återfinns i bilaga 1. En motsvarande undersökning av BP för 2012 redovisas i bilaga 2 där avsnitt 4 innehåller en första jämförelse mellan resultaten för BP 2011 och BP för 2012. För att undvika dubbleringar har jag gjort en gemensam referenslista för huvudtexten och de båda bilagorna.

3. Användning av utvärderingar i budgetpropositionerna för 2011 och 2012

3.1 Utvärderingar i Finansplanen och Granskningsavsnittet

Forskning och utvärderingar inte är något underlag som används för att motivera de stora dragen i den ekonomiska politiken. Att *Finansplanen* inte i detalj underbygger budgetförslagen med hänvisning till vetenskaplig forskning och utvärdering är kanske inte att vänta. Det skulle föra mycket långt. De hänvisningar till ”forskningen” som förekommer fyller närmast funktionen att inge förtroende och peka på att ett vetenskapligt angreppssätt ligger bakom arbetet med budgeten. Några allmänna deklamationer om regeringens syn på användning av utvärderingar finns inte heller i *Finansplanen* däremot några hänvisningar till kommande utvärderingar.

Utvärdering nämns i ett par tre framåtsyftande skrivningar. En är exempelvis knuten till de energi- och klimatpolitiska målen, som vid kontrollstationen 2015, ska utvärderas mot den faktiska utvecklingen. En annan till att en ny ”utvärderingsfunktion” ska inrättas 2012 på utbildningsområdet vilket senare, utan närmare motivering, i *Finansplanen* i BP för 2012 blir till en utvidgning av IFAU:s uppdrag. Ytterligare en hänvisning är till en kommande utvärdering av Jobbskatteavdraget, som riksdagen ”beställt” av regeringen.

Regeringens diskussion i *Finansplanen* om utvärdering av Jobbskatteavdraget är något motsägelsefull. Å ena sidan sägs att regeringen ska återkomma till riksdagen och man refererar utvärderingar gjorda av andra aktörer. Å andra sidan räknas en rad metodproblem upp som gör det svårt att utvärdera Jobbskatteavdraget. Och den utvärdering av det förhöjda Jobbskatteavdraget för äldre man hänvisar till är endast en beskrivning av utvecklingen av sysselsättningsgraden. Den återfinns i en bilaga till Långtidsutredningen (SOU 2011:2) och visade visserligen att sysselsättningen ökade mer bland äldre än bland yngre, vilket skulle kunna vara ett tecken på positiva sysselsättningseffekter av lägre beskattning av arbetsinkomster, men det handlade inte om någon utvärdering. Långtidsutredningens förslag var i stället att regeringen borde vänta med ytterliga förstärkningar av Jobbskatteavdraget till dess man vet mer om dess faktiska effekter (SOU 2011:11). Trots att inte heller IFAU lyckades genomföra någon utvärdering av Jobbskatteavdraget på utfallsdata (Edman m.fl., 2012) vidhåller Finansdepartementet sin uppskattning utifrån simuleringsstudier att Jobbskatteavdraget gett ca 120 000 årsarbetskrafter (Dagens Arena, 2012).

Finansplanens hänvisningar till ”utvärdering” och ”forskning” är, i den mån de alls förekommer, snarast legitimerande. Politikutvecklingen understöds av forskning och utvärderingar och åtgärder ska följas upp även om det ibland, som i fallet med Jobbskatteavdraget, kan vara svårt att få till det.

I *Granskningsavsnittet* har regeringen varje år beskrivit och kommenterat förslagen i *Finanspolitiska rådets* rapporter sedan de började publiceras 2008 (Finanspolitiska rådet 2008,

2009, 2010, 2011). Alla FPR:s rekommendationer har ”slutbehandlas” i Granskningsavsnittet dvs. de kommenteras inte vidare i andra budgetavsnitt. Det betyder att Finanspolitiska rådets granskningar av arbetsmarknadspolitiken, inte föds in i regeringens/Arbetsmarknadsdepartementets argumentation kring arbetsmarknadspolitiken, varken Finanspolitiska rådets sammanhållna granskning av arbetsmarknadspolitiken eller dess utvärderingar av delar av den.

En annan del av Granskningsavsnittet har traditionellt ägnats åt referat av de granskningsrapporter *Riksrevisionen* gjort det senaste året och regeringen har i de inledande delarna i budgetpropositionen bemött de förslag som berört det finanspolitiska ramverket och skatterna. Övriga rekommendationer från Riksrevisionen har regeringen, i den mån den kommenterat dem i budgetpropositionerna, gjort det i andra avsnitt av dessa propositioner. Fr.o.m. januari 2011 gäller emellertid en ny hanteringsordning för Riksrevisionens granskningar. Riksrevisorerna lämnar numera sina granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen direkt till riksdagen. Regeringen ska sedan, inom fyra månader, i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder den vidtagit eller avser att vidta med anledning av respektive granskningsrapport. Dessutom ska regeringen i årsredovisningen för staten summera de åtgärder den aviserat i skrivelserna och redovisa om och hur dessa åtgärder genomförts (Sveriges riksdag, 2011). Någon särskild genomgång av Riksrevisionens granskningar görs därför inte längre i Granskningsavsnittet i budgetpropositionerna. I statens årsredovisning för 2011 återfinns för första gången översikter av regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar redovisade per utgiftsområde (Skr 2011/12:101).

Det jag utifrån min genomgång av de inledande avsnitten i budgetpropositionerna således kan jämföra är regeringens reaktioner på Finanspolitiska rådets utvärderingar i BP för 2011 och 2012 och på Riksrevisionens motsvarande granskningar i BP för 2011.

Regeringen gör i Granskningsavsnittet i BP för 2011 en markering av *betydelsen av utvärderingar* med anledning av att Riksrevisionen sedan 2007 genomfört 13 granskningar inom arbetsmarknadsområdet inriktade mot styrning, implementering, utvärdering, regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens effekter samt sysselsättningseffekter av vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Revisorernas övergripande bedömning var att regeringens styrning kunde bli tydligare och att implementeringen på vissa områden kunde förbättras och att det förelåg ett behov av fler effektutvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser för att skapa bättre underlag för styrning och förändring inom arbetsmarknadsområdet. Regeringen kommentar att ”det är angeläget att utvärderingar sker kontinuerligt och att de är en integrerad del av planeringen vid införande och avskaffande av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är även viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt och det behövs därför information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika”. Några motsvarande allmänna, inledande skrivelser om *utvärderingars betydelse* återfinns inte i BP för 2012. I samma anda kan noteras att Arbetsmarknadsavsnittet som följer i BP för 2012 nämner endast en utvärdering och ingen av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar av arbetsmarknadspolitiken, detta till skillnad från motsvarande avsnitt i BP för 2011 där Riksrevisionens samtliga arbetsmarknadspolitiska utvärderingar liksom många andra utvärderingar diskuterades.

I reaktionerna på *Finanspolitiska rådets och Riksrevisionens förslag (BP för 2011)* intar Finansdepartementet i huvudsak en defensiv attityd. Regeringens beslut är väl underbyggda, man har gjort vad som begäras kan för att motivera politiken. Under hand verkar man dock satsa på att utveckla arbetsmetoderna och rapporteringen. Ett slags underhandsdialog tycks äga rum beträffande olika *redovisningstekniska aspekter*. Användningen av utvärderingarna kan därför i detta sammanhang närmast betecknas kunskapsuppbyggande.

I *substansfrågorna* verkar regeringen dock varken ta intryck av Finanspolitiska rådet eller Riksrevisionen (2011). I BP för 2011 står i ett antal fall regeringens bedömningar/förhoppningar

mot den av *Finanspolitiska rådet* redovisade teorin och empirin (Finanspolitiska rådet, 2010). Det gäller exempelvis sökaktiviteter i lågkonjunktur, yrkesutbildning/yrkesvux jämfört med arbetsmarknadsutbildning, kvaliteten i Jobb- och utvecklingsgarantin och effekterna av kompletterande aktörer. Andra förklaringar till skiljaktiga åsikter är för reformutrymmet, olika bedömningar i en osäker prognossituation, för permanenta ROT-avdrag, olika motiv och analyser av effekter i brist på utvärderingar, för högskoleexpansion i lågkonjunktur, olika bedömningar av resultat i brist på utvärderingar och för sjukförsäkringsreformen, olika bedömningar av mål och medlens effektivitet.

I BP för 2012 delar regeringen i ett flertal fall FPR:s bedömningar (Finanspolitiska rådet, 2011) till skillnad från BP för 2011 då Finansdepartementet och Finanspolitiska rådet i större utsträckning var på kollisionskurs. Detta beror delvis på att rådet inför BP för 2011 skrev mer om arbetsmarknadspolitik än inför BP för 2012. En del av FRP:s krav har också blivit tillgodosedda, t.ex. en tydligare redovisning av de lönedämpande mekanismerna bakom Jobbskatteavdragets effekter. Till de punkter där det råder oenighet mellan FPR och Finansdepartementet i BP för 2012 hör behovet av ett starkare utgiftstak, fortsatta Jobbskatteavdrag, en ny skattereform och borttagande av värnskatten.

I botten på meningsskiljaktigheterna 2012 ligger olika bedömningar av Jobbskatteavdragets effekter på arbetsutbud och sysselsättning. Rådet argumenterar för att avdragets effekter blir svagare ju större avdrag som införs medan regeringens pekar på Finansdepartementets ex ante utvärderingar som utvisar fortsatta positiva effekter.

Enligt rådets undersökningar har skattesystemet allt mer avlägsnat sig från de bärande principerna i skattereformen. Momsen är inte längre enhetlig, skattesänkningar har införts för stora grupper såsom ungdomar och äldre, värnskatten kvarstår och sänkt restaurangmoms övervägs. Regeringen delar rådets synpunkt att det kan finnas problem med särlösningar, men vill samtidigt påpeka att särlösningar många gånger införts för att öka effektiviteten i ekonomin. Detta gäller t.ex. Jobbskatteavdraget. (Men tydligen inte alltid eftersom regeringen kvalificerar uttalandet med ”många gånger”.)

Enligt Finanspolitiska rådets analys ger ett slopande av värnskatten större samhällsekonomiska vinster än ytterligare Jobbskatteavdrag medan regeringen bedömer att Jobbskatteavdraget är en mer effektiv åtgärd för att öka sysselsättningen samtidigt, som regeringen, just i detta fall, anser att fördelningspolitiska aspekter måste vägas in.

Ett antal av FRP:s rekommendationer kommenteras över huvud taget inte. Exempel i BP för 2011 är att det går att motverka de omfördelade effekter av Jobbskatteavdraget (JSA) mellan pensionärer och yngre, att mekanismerna bakom de förväntade effekterna av JSA borde förklaras bättre liksom användningen av kompletterande avtals- och fackliga försäkringar. Gemensamt för dessa förslag är att de berör sidor i regeringens politik som regeringen kanske inte har något större intresse av att gå närmare in på: i vilken utsträckning kompletterande försäkringar fungerar och hur JSA omfördelar och väntas leda till sänkta bruttolöner (även om regeringen i BP för 2012 blir mer explicit angående effekterna av JSA). I BP för 2012 är det endast förslaget om en mer precis konjunkturbestämning som lämnas utan kommentar.

När det gäller *Riksrevisionens* rekommendationer behandlas de, som tidigare nämnts, endast i BP för 2011. Regeringen avfärdar där Riksrevisionens substanskritik av regeringens bedömningar av Jobbskatteavdragets effekter och av informationen till allmänheten om JSA med att metoderna som används för att beräkna de förväntade effekterna av Jobbskatteavdraget har förbättrats och att Skatteverket redan informerar om Jobbskatteavdraget varför det inte är nödvändigt med något särskilt uppdrag till Skatteverket.

3.2 Utvärderingar i arbetsmarknadspolitiken

3.2.1 Arbetsmarknadspolitik, programvolymen och programmix

Varken i BP för 2011 eller 2012 för regeringen någon explicit diskussion om arbetsmarknadspolitiken uppläggning och inriktning vad gäller programvolymen, programmix och deras anpassning till konjunkturerna. Det gäller viktiga frågor som:

- direkta arbetsmarknadspolitiska åtgärder (utbildning, praktik, anställningsstöd etc.) kontra indirekta åtgärder (Jobbskatteavdrag, sänkta arbetsgivaravgifter, sänkt restaurangmoms etc.)
- volymen direkta arbetsmarknadspolitiska åtgärder som krävs för att få ner "normalarbetslösheten".
- konjunkturanpassningen av volymen direkta arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att upprätthålla arbetsutbudet och motverka långtidsarbetslösheten.
- programmixen i olika konjunkturlägen, jobbsökaraktiviteter kontra arbetsmarknadspolitiska program.
- avvägning mellan olika slags direkta arbetsmarknadspolitiska åtgärder: subventionerade anställningar (Nystartsjobb, Särskilt anställningsstöd etc.) mot andra arbetsmarknadspolitiska program (Arbetsmarknadsutbildning, Arbetspraktik etc.) i förhållande till deras samhällsekonomiska kostnader och intäkter.

Detta trots att det finns en viss vetenskaplig diskurs på alla dessa punkter och olika utvärderingsresultat som skulle ha kunnat utnyttjas för att underbygga politiken. En diskussion som också skulle ha kunnat utmynna i nya angelägna utvärderingssatsningar.

3.2.2 Mål, styrning, organisation, avgränsning och kostnadseffektivitet

Regeringen har inte haft mycket att säga på punkterna mål, styrning, Arbetsförmedlingens organisation, kostnadseffektivitet och uppdrag vare sig i BP för 2011 eller 2012. Riksrevisionen hade inför BP för 2011 rekommenderat regeringen att vara tydligare bl.a. när det gällde mål och styrning. Regeringen försvarade sig att man gjort tillräckligt och att inga ytterligare åtgärder var nödvändiga. Sedan väl Arbetsförmedlingen börjat göra analyser av kostnadseffektiviteten kunde dock regeringen i BP för 2012 kosta på sig att hålla med om att det behövdes och att redovisningen, som Riksrevisionen föreslagit, till och med kunde förbättras genom att informationen delades upp på olika "kundgrupper".

Inför BP 2012 hade Långtidsutredningen (SOU 2011:11) tagit upp en viktig diskussion om var gränserna för Arbetsförmedlingens ansvar för arbetslösa och arbetssökande borde gå och gjort bedömningen att huvudansvaret för alla arbetssökande inklusive för mottagare av försörjningsstöd i kommunerna borde falla på Arbetsförmedlingen. Regeringen väljer att inte föra några resonemang om detta i BP för 2012.

3.2.3 Garantier

Regeringen för ingen allmän diskussion i vare sig budgetpropositionen för 2011 eller 2012 om för- och nackdelar med "garantier", hur garantier bör läggas upp och vem de passar för. I den vetenskapliga litteraturen finns ett begynnande intresse för dessa frågor även om det empiriska underlaget ännu är bräckligt. En huvudfråga handlar om individuell kontra kollektiv behandling av de arbetslösa, om det går att få in tillräckligt mycket av individuell behandling inom garantierna så att fördelarna med ett förprogrammerat arbetssätt överväger nackdelarna.

Långtidsutredningen (SOU 2011:11) argumenterar för att garantier är ett exempel på ett bra och strukturerat arbetssätt som är till nytta för svaga grupper. LU anser dock att det krävs att aktivitetsgraden i garantierna är hög (både för test av arbetsviljan och som stöd för svaga grupper). Garantierna borde också kunna göras mer flexibla, individuella anvisningar till garantierna tillåtas och alla nyanlända utrikes födda, som avslutat ett introduktionsprogram utan att ha gått vidare till arbete eller studier, accepteras i garantierna.

3.2.4 Förmedlingsinsatser, matchning, jobbsökaraktiviteter och övervakning

Regeringen syn på förmedlingsinsatser är onyanserad. De anses alltid effektiva. Existerande utvärderingar pekar på att intensifierad förmedlingsverksamhet kan vara till fördel för olika grupper i vissa situationer men att den inte är ett universalhjälpmedel. Kunskaper saknas på många punkter och mer utvärderingar behövs. (Forslund & Vikström 2010, Sohlman 2009, 2010a, 2010b, 2011a, även SOU 2011:11).

Regeringen introducerar nyheter som profilering, aktivitetsrapporter och kontroller utan utvärderingsunderlag. Dessa åtgärder borde därför följas upp och utvärderas för att ge grund för den fortsatta utvecklingen av politiken.

3.2.5 Kompletterande aktörer

Trots att det saknas stöd i aktuella utvärderingar går regeringen vidare med kompletterande aktörer i BP för 2012 utan att ens ta upp en diskussion. I BP för 2011 refererades aktuella utvärderingar om än på ett bortförklarande sätt. Det är fortfarande oklart om och i så fall när och hur kompletterande aktörer kan ha en gynnsam inverkan på arbetsmarknaden, ändå satsar inte regeringen på att förbättra kunskapsläget.

3.2.6 Jobb- och utvecklingsgarantin

Trots att regeringen varnats för den låga aktiviteten och handläggartätheten i Jobb- och utvecklingsgarantin, förstärktes Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag inte i BP för 2011 utan först i BP för 2012. Och då utan att regeringen explicit tog någon notis om den tidigare och fortsatta utvärderingsbaserade kritiken mot Jobb- och utvecklingsgarantin (bl.a. från riksdagen och LO).

Att höja den låga aktiviteten i Jobb- och utvecklingsgarantin (liksom i Jobbgarantin för ungdomar) var enligt Långtidsutredningen (SOU 2011:11) ”ett av de mest angelägna förändringsbehoven inom arbetsmarknadspolitikerna”.

3.2.7 Jobbgarantin för ungdomar

I BP för 2011 hänvisade regeringen till nationella och internationella utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska ungdomsinsatser som visat att traditionella ungdomsprogram riskerade att leda till inlåsning och minskad sökaktivitet. Man förväntade sig därför att Jobbgarantin för ungdomar med sin starka betoning på intensifierade sökaktiviteter skulle bidra till att fler arbetslösa ungdomar började arbeta eller studera. I övrigt hoppades regeringen att det utvecklingsarbete som Arbetsförmedlingen hade initierat skulle lösa problemen med den låga aktivitetsnivån i Jobbgarantin.

Som underlag för bedömningen av Jobbgarantin för ungdomar i BP för 2012 har regeringen en utvärdering (Hall & Liljeberg, 2011). Utvärderingen säger att Jobbgarantin för ungdomar inte ger några långsiktiga effekter jämfört med Arbetsförmedlingens ordinarie insatser. Regeringen väljer dock att fortsatt satsa på alternativet Jobbgaranti utan att jämföra med vad satsningar på ordinarie åtgärder skulle kunna ge.

Regeringen redovisar inte något underlag för den fortsatta satsningen inom Jobbgarantin på folkhögskolekurser, det högre studiebidraget för ungdomar utan gymnasieutbildning, Yrkesvux och Yrkeshögskola i BP för 2012. Varför regeringen inte nämner praktik, kortare utbildning och Stöd till start av näringsverksamhet som åtgärder särskilt lämpade för ungdomar i Jobbgarantin, som man gjorde i BP för 2011, framgår inte heller. Min genomgång av tidigare utvärderingar av dessa åtgärder, inklusive studiemotiverande utbildning i folkhögskolans regi, visar att det inte på någon av dessa punkter fanns positiva utvärderingsresultat för ungdomar.

När de tidigare ungdomsinsatserna ersattes med Jobbgarantin för ungdomar kunde beslutet underbyggas med att det förelåg ett arbetsmarknadsproblem för vissa ungdomsgrupper i Sverige och att tidigare ungdomsåtgärder inte varit särskilt framgångsrika. Aktiveringsstrategier skulle kunna vara effektiva men det förelåg inte något underlag som sa att de passade just svenska ungdomar. Det har fortfarande inte gjorts några studier i Sverige (men väl i USA) som ger belägg för att förstärkt arbetsförmedling är en effektiv åtgärd för ungdomar. Snarare finns det i svenska studier indikationer på att det kan vara tvärt om (Forslund & Vikström 2010, Sohlman 2010b).

3.2.8 Nystartsjobb

Både i BP för 2011 eller 2012 gör regeringen bedömningen att eftersom Nystartsjobben riktas till dem som står långt från arbetsmarknaden bidrar de till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Huruvida Nystartsjobben i realiteten kommit de svagaste grupperna på arbetsmarknaden till del och fått dem snabbare i jobb är en empirisk fråga som vid tiden för BP för 2012 återstod att utvärdera.

Statskontoret hade haft ett regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera Nystartsjobb, Särskilt anställningsstöd och Instegsjobb. Deras rapport (Statskontoret, 2011c) kom dock för sent för att hinna beaktas i BP för 2012. Statskontoret har dock inte utvärderat nuvarande Nystartsjobb, Särskilt anställningsstöd och Instegsjobb utan rapporterar endast att utvärderingar av tidigare anställningsstöd visat att de har större sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska insatser, bl.a. jämfört med Arbetspraktik, Arbetsmarknadsutbildning och Förberedande insatser och vidare att det saknas kunskaper om stöden när de individer som står längst från arbetsmarknaden och om stödets dödviktseffekter, dvs. att arbetsgivare anställer en person med stöd som de skulle ha anställt ändå. Majoriteten av deltagarna i Nystartsjobb har kvalificerat sig för två eller flera års stöd med Nystartsjobb. Givet att Nystartsjobben ej behövsprövas och kan ge rätt till lång tid med stöd, så finns det, enligt Statskontoret, en risk för dödviktseffekter.

Under 2012 har IFAU kommit med en utvärdering av Nystartsjobben (Liljeberg m.fl., 2012). Det visar sig att Nystartsjobbarna har något mer fördelaktiga egenskaper än andra långtidsarbetslösa (något högre utbildning, lägre ålder och kortare inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen) men mindre fördelaktiga än arbetslösa som får osubventionerade arbeten. Utrikes födda är överrepresenterade i Nystartsjobben i förhållande till deras andelar av långtidsarbetslösa vilket kanske inte var att förvänta givet deras svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden.

Till resultaten i övrigt hör att genom Nystartsjobben får de långtidsarbetslösa fortare jobb än de annars skulle ha fått och att det inte sker någon dramatisk nedgång i sysselsättningen för dem när subventionen tar slut. En högre subventionsgrad ökar utflödet till sysselsättning och en längre subventionsperiod ökar sannolikheten att få behålla jobbet. Trots att flödet från arbetslöshet ökar

genom Nystartskobben innebär så mycket som 63 procent av alla Nystartsjobben en undanträngning av jobb som skulle ha kommit till stånd utan Nystartssubventionen.

3.2.9 Särskilt anställningsstöd

Liksom i BP för 2011 gör regeringen i BP för 2012 igen, utan hänvisningar till vare sig forskning eller utvärdering, bedömningen att det Särskilda anställningsstödet för deltagare inom Jobb- och utvecklingsgarantin bidrar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att det ökar sannolikheten att personer med en svag anknytning till arbetsmarknaden får arbete. Även om effekterna av det Särskilda anställningsstödet på teoretiska grunder kan bedömas vara positivt återstår, som Statskontoret påpekat, att utvärdera om det i realiteten kommit de svagaste grupperna på arbetsmarknaden till del.

Långtidsutredningen (SOU 2011:11) argumenterar för att ett diskretionärt anställningsstöd, eventuellt med en högre subventioneringsgrad än den nuvarande, behövs för långtidsarbetslösa som ett komplement till Nystartsjobben.

3.2.10 Etableringsreform, Instegsjobb och andra åtgärder för nyanlända

Regeringen bedömer i BP för 2011 att det tydliga fokus i Etableringsreformen på tidiga insatser bör ge nyanlända invandrare goda förutsättningar för ett snabbt inträde på arbetsmarknaden. Vidare menar regeringen att resultaten av Instegsjobben är positiva och att fortsatta ansträngningar för att öka antalet Instegsjobb är viktiga.

Regeringens intar en något avvaktande hållning till arbetsmarknadspolitikens betydelse i stort för nyanlända invandrare. Häri skiljer man sig från Långtidsutredningen och de två senaste studierna av integrationsproblematiken som kommer till mer positiva och konkreta slutsatser (Eriksson, 2010, Segendorf & Teljosuo, 2011, SOU 2011:11). Forsknings- och utvärderingslitteraturen ger vid handen att validering och arbetsmarknadspolitik har en potential att förbättra arbetsmarknadsutfallet för utrikes födda. Politiken bör inriktas mot dels subventionerad sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden dels intensifierade arbetsgivarinriktade förmedlingsinsatser. Politiken ska kompensera för bristande nätverk och använda sig av arbetsförlagda arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Med tanke på att introduktionsprogrammet just reformerats vill man inte föreslå några större förändringar i de delarna men verksamheten bedöms vara snålt tilltagen och kunde med fördel vidgas till fler invandrare. Ett annat påpekande är att det inte finns någon klar evidens att privata förmedlare är mer effektiva än Arbetsförmedlingen för nyanlända invandrare (Eriksson, 2010).

Statkontoret har sedan 2010 ett regeringsuppdrag att följa upp Etableringsreformen. Uppdraget var ursprungligen inriktat på myndigheternas samverkan men i och med tilläggsdirektiv ska även etableringslotsars och kommuners bidrag till ett effektivt genomförande av etableringsreformen undersökas. En delrapport har avlämnats (Statskontoret, 2011b) och slutrapporten kom i juni 2012 (Statskontoret, 2012). Någon utvärderings plan för det nya introduktionsprogrammet har dock regeringen inte beslutat om. Forskarna bedömer att utvärdering och inte bara uppföljning av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för invandrare är ytterst angelägen (Eriksson, 2010, Segendorf & Teljosuo, 2011).

3.2.11 Arbetspraktik

Inför BP 2011 hade Riksrevisionen i en effektutvärdering konstaterat att Arbetspraktik medförde negativa, insignifikanta eller som bäst positiva sysselsättningseffekter om deltids- och

timanställningar samt olika typer av skyddade anställningar medräknades. Regeringen ansåg ändå att satsningar var motiverade 2011 och gör så igen inför konjunkturavmattningen 2012. Arbetspraktik ökade med 4 300 platser 2010, minskade med 6 000 platser 2011 och ökar med 4 300 platser 2012.

Trots att regeringen i BP för 2011 sade sig ha för avsikt att vid framtida satsningar tydligare redovisa den evidens som låg till grund för regeringens beslut kan konstateras att någon sådan inte presenterats. Till de obesvarade frågorna hör också om man med Arbetspraktik lyckats nå dem som står långt från arbetsmarknaden för att därigenom motverka långtidsarbetslöshet. Och i den mån Arbetspraktik riktas till korttidsarbetslösa om det har förhindrat långtidsarbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden och främjat långsiktigt arbetskraftsdeltagande.

Praktikexperimentet LYFT har avslutats utan att ha blivit utvärderad. Därmed har och inget lärande från den satsningen ägt rum.

3.2.12 Arbetsmarknadsutbildning och Förberedande utbildning

Regeringens inställning till Arbetsmarknadsutbildning har varierat. Initialt efter regeringsskiftet 2006 drog regeringen kraftigt ner på arbetsmarknadsutbildningarna. Vid den tidpunkten fanns utvärderingsresultat som tydde på positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning. I BP för 2010 satsade regeringen 1 000 årsplatser på arbetsmarknadsutbildning. Den sades ha blivit mer effektiv. I själva verket var den, vid de låga nivåer som den då låg på, mindre lönsam. I BP för 2012 föreslår regeringen igen en begränsad satsning (1 150 årsplatser) även om det fortfarande är oklart hur det ser ut med effektiviteten för arbetsmarknadsutbildningen.

Regeringen har vare sig i BP för 2011 eller 2012 ägnat något intresse åt att analysera eller bedöma de Förberedande utbildningarna trots att de är relativt omfattande och har ifrågasatts (SOU 2007:112).

3.2.13 Övriga åtgärder

Ett antal åtgärder nämns inte i arbetsmarknadsavsnittet i BP för 2012 trots att de spelade en viss roll i BP för 2011:

- Stöd till start av näringsverksamhet.
Med utgångspunkt i ett antal utvärderingar bedömde regeringen i BP för 2011, i samklang med forskningsresultaten, att stödet har positiva sysselsättningseffekter. Något underlag för att särskilt peka på undanträngningseffekter för Stöd till start av näringsverksamhet i jämförelser med andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder som regeringen då gjorde fanns dock inte.
- Flyttningsbidrag.
Betänkandet, *Flyttningsbidrag och unionsrätten* (SOU 2010:26), överlämnades till regeringen 2010 och sades i BP för 2011 beredas inom Regeringskansliet.
- Sänkta socialavgifter för ungdomar,
Regeringen angav i BP för 2011 att man inte tagit ställning till om man skulle initiera en utvärdering av åtgärden. I budgetpropositionen för 2010 hade regeringen anfört att nedsättningen av socialavgifter för ungdomar inte hade varit i kraft tillräckligt lång tid för att kunna utvärderas på ett meningsfullt sätt. Riksrevisionen (RiR 2008:16), Finanspolitiska rådet (2008) och Långtidsutredningen (SOU 2011:11) har gett uttryck för kritiska synpunkter. Sänkta arbetsgivaravgifter kan vara motiverade för svaga grupper, vilket i fallet ungdomar skulle kunna vara unga utan slutbetyg från gymnasiet, men inte generellt sett för ungdomar.

- Förberedande insatser.

Liksom i BP för 2011 tar regeringen i BP för 2012 bland de Förberedande insatserna (Vägledning/platsförmedling, Arbetslivsinriktad rehabilitering, Förberedande utbildning och Fördjupad kartläggning och vägledning) endast upp Förberedande utbildning och då enbart till en kort beskrivning utan några bedömningar. Uppenbarligen låter man de Förberedande insatserna rulla på utan intresse för analys eller förändringar trots att de är relativt omfattande och de utvärderingar som finns av Förberedande insatser inklusive Förberedande utbildningar visar på nedslående resultat. Bättre strukturerade och med högre kvalitet skulle de kunna vara viktiga inslag i arbetsförmedlingen men med nuvarande upplägg är det svårt att ens få kunskap om åtgärdernas effekter. (SOU 2007:112, Statskontoret, 2007, Nilsson, 2008).

4. Diskussion och slutsatser

4.1 Regeringen/Finansdepartementet

4.1.1 Användning av utvärderingar

Finansplanens hänvisningar till ”utvärdering” och ”forskning” är, i den mån de alls förekommer, snarast legitimerande. Politikutvecklingen understöds av forskning och utvärderingar och åtgärder ska följas upp även om det ibland, som i fallet med Jobbskatteavdraget, kan vara svårt att få till det.

I *Granskningsavsnitt* och budgetpropositionens inledande delar intar Finansdepartementet en defensiv attityd vis à vis Finanspolitiska rådets och Riksrevisionens utvärderingar. Enligt propositionen är regeringens beslut väl underbyggda och man har gjort vad som begäras kan för att motivera dem. Beträffande de *redovisningstekniska aspekterna* äger dock ett slags underhandsdialog rum. Användningen av Finanspolitiska rådets och Riksrevisionens utvärderingar kan i dessa avseenden snarast betecknas som *indirekt och över tid kunskapsuppbyggande*. En förklaring är förmodligen att dessa områden hör till de mindre kontroversiella. Finansdepartementet har en avdelning som arbetar med att förbättra redovisningen och resultaten har börjat publiceras i en särskild skriftserie. Finanspolitiska rådet (FRP) skriver också att regeringen gjort ett omfattande analysarbete för att bedöma arbetsmarknadsreformernas effekter.

Substansavsnitten är mer politiserade och där står i ett antal fall regeringens bedömningar/förhoppningar mot den av utvärderarna redovisade teorin och empirin och forskarnas försiktigare tolkningarna av effekter i brist på adekvata utvärderingar. Finansdepartementet lutar på sina egna underlag. Det handlar närmast om en *förstärkande* eller *icke-användande* typ av utvärderingsanvändning. Så länge resultaten stärker den utstakade linjen kan de accepteras. I annat fall inte.

Exempel i BP för 2011 på skillnader i regeringens bedömningar/förhoppningar och Finanspolitiska rådets teori och empiri är sökaktiviteter i långkonjunktur, yrkesutbildning/yrkesvux jämfört med arbetsmarknadsutbildning, kvaliteten i Jobb- och utvecklingsgarantin och effekterna av kompletterande aktörer.

I andra fall kommer regeringen och FRP till olika slutsatser mer beroende på osäkerheten i kunskapsunderlaget. Det gäller för reformutrymmet (beroende på olika bedömningar i en osäker prognossituation), permanenta ROT-avdrag (beroende på olika syn på motiv och analyser av

effekter i brist på utvärderingar), högskoleexpansion i lågkonjunktur (beroende på olika bedömningar av resultat i brist på utvärderingar) och sjukförsäkringsreformen (beroende på olika bedömningar av mål och medlens effektivitet).

I BP för 2012 delar regeringen i ett flertal fall FRP:s bedömningar till skillnad från BP för 2011 då Finansdepartementet och Finanspolitiska rådet i större utsträckning var på kollisionskurs. Detta förklaras delvis av att rådet inför BP för 2011 skrev mer om arbetsmarknadspolitiken än inför BP för 2012. En del av FRP:s krav har också blivit tillgodosedda, t.ex. en tydligare redovisning av de lönedämpande mekanismerna bakom Jobbskatteavdragets effekter. Till de punkter där det råder oenighet mellan FRP och Finansdepartementet i BP för 2012 hör behovet av ett starkare utgiftstak, fortsatta Jobbskatteavdrag, en ny skattereform och borttagande av värns-katten. En av grundorsakerna till dessa meningsskiljaktigheter är osäkerheten om Jobbskatteavdragets effekter, dess plats i skattesystemet och fördelar framför ett borttagande av värns-katten.

Ett antal av FRP:s rekommendationer kommenteras över huvud taget inte. I BP för 2011 handlar det bl.a. om att det går att motverka JSA:s omfördelningseffekter och att bättre förklara användningen av kompletterande avtals- och fackliga försäkringar. Gemensamt för dessa förslag är att de berör sidor i regeringens politik som regeringen kanske inte har något intresse av att gå närmare in på: hur JSA omfördelar och i vilken utsträckning kompletterande försäkringar fungerar. I BP för 2012 är det endast förslaget om en mer precis konjunkturbestämning som lämnas utan kommentar.

Riksrevisionens rekommendationer bemöts endast i BP för 2011 då hanteringen av dess granskningar därefter lades om (jfr. nedan). I BP för 2011 avfärdar regeringen Riksrevisionens synpunkter bl.a. på Jobbskatteavdraget. Metoderna som används för att beräkna de förväntade effekterna av Jobbskatteavdraget har förbättrats och det inte är nödvändigt med något särskilt uppdrag till Skatteverket för att informera om Jobbskatteavdraget.

Det är de stora politiska riktlinjerna som får en legitimerande och förstärkande uppstötning av utvärderingar i Finansplanen och Granskningsavsnittet. I övrigt läggs utvärderingarna åt sidan. Rutinärenden behandlas i andra delar av budgetpropositionen.

4.1.2 Utvärderingssystem

Utvärderingsstrategi

Varken i Finansplanen eller i Granskningsavsnittet redovisas någon utvärderingsstrategi eller strävan att bygga upp ett utvärderingssystem. Det finns inga tidtabeller för när eller hur olika områden ska utvärderas. Finansdepartementet ger ingen hjälp på traven åt intresserade medborgare som vill kunna överblicka utvärderingsmaskineriet. Frågan är om det inte skulle vara en tillgång även för regeringen att ha en genomtänkt och utåt redovisat utvärderingsplan.

Kommande utvärderingar utannonseras ad hoc och i ett fall motiverat av ett riksdagsinitiativ. Det senare är, ur demokratisynvinkel, intressant att notera. Riksdagen kan få till stånd utvärderingar. Men detta är inte något osvikligt tillvägagångssätt. Ett liknande tillkännagivande från riksdagen beträffande Jobb- och utvecklingsgarantin ledde varken till att Arbetsmarknadsdepartementet stoppade inflödet till Fas 3 eller beslöt om någon utvärdering. I stället fick Arbetsförmedlingen mer resurser och ett uppföljningsuppdrag (Arbetsmarknadsdepartementet, 2010).

Riksdagen har dock stärkt sin ställning på utvärderingsområdet i och med det nya systemet för hantering av Riksrevisionens granskningsrapporter. Fr.o.m. 2011 går Riksrevisionens rapporter från effektivitetsgranskningen direkt till riksdagen. Regeringen ska sedan inom fyra månader svara på dem i en skrivelse till riksdagen. Dessutom har regeringen att i årsredovisningen för staten summera de åtgärder den aviserat i dessa skriverser och beskriva om och hur de genomförts. Återstår att se vad dessa förändringar leder till för resultat. Hittills har regeringen inte

tagit till sig några substansrekommendationer från RiR varken beträffande finans- eller arbetsmarknadspolitiken. Regeringen svarar hövligt men i sak undvikande och bortförklarande. I något fall används granskningarna förstärkande.

Utvärderingsrutiner

När det gäller Finansdepartementets område finns vissa utvärderingsrutiner. Till rutinerna hör att i Granskningsavsnittet har regeringen beskrivit och kommenterat förslagen i Finanspolitiska rådets rapporter sedan de började publiceras 2008. Samtidigt har fram t.o.m. BP för 2011 ett annat avsnitt ägnats åt referat av de granskningsrapporter Riksrevisionen publicerat under det senaste året och regeringen i budgetpropositionens inledande avsnitt bemött de förslag som berört det finanspolitiska ramverket och skatterna.

I Granskningsavsnittet ”slutbehandlas” alla de utvärderingar och förslag oavsett utgiftsområde som framförts av Finanspolitiska rådet. Det betyder att rådets utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken garanterat tas upp av Finansdepartementet men de kommer inte igen i Arbetsmarknadsdepartementets argumentation kring arbetsmarknadspolitiken.

Av Riksrevisionens granskningar bemöttes fram till 2011 de som handlade om det finanspolitiska ramverket och skatterna i budgetpropositionens inledande avsnitt medan övriga kunde kommenteras under de berörda utgiftsområdena. Det fanns dock ingen garanti för att de som exempelvis handlade om arbetsmarknadspolitiken togs upp i arbetsmarknadsavsnittet i budgetpropositionerna. I och med det nya hanteringssystemet måste dock regeringen bemöta alla Riksrevisionens granskningar var för sig och dessutom summera svaren i en årlig översikt.

I Granskningsavsnittet i BP för 2011 betonades vikten av evidensbaserad politik inte minst arbetsmarknadspolitik. Regeringen nämnde att Riksrevisionen sedan 2007 genomfört 13 granskningar inom arbetsmarknadsområdet och framhöll att det är angeläget att utvärderingar sker kontinuerligt och är en integrerad del av planeringen vid införande och avskaffande av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt och därför behövs det information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika. Några motsvarande påpekanden återfinns inte i BP för 2012.

Ett antal tecken tyder på att utvärderingsrutinerna inte är klart utmejslade eller kanske ännu inte helt hunnit sätta sig. Till dem hör:

- Att systemet för hanteringen av Riksrevisionens granskningsrapporter lades om 2011 med innebörd att Riksrevisionens granskningar går direkt till riksdagen, regeringen inom fyra månader ska svara på dem och dessutom i årsredovisningen för staten summera aviserade åtgärder och beskriva om och hur de genomförts. Återstår att se om detta blir ett första steg mot ett transparent och kraftfullt utvärderingssystem med större genomslag för Riksrevisionens granskningar och en starkare position för riksdagen/Riksrevisionen till skillnad från tidigare då Riksrevisionens utvärderingar från regeringens sida närmast råkat ut för ett icke användande.
- Att FRP:s förslag, även de som har med arbetsmarknadspolitiken att göra, endast behandlas i Granskningsavsnittet.
- Att det fram till 2011 verkade vara fritt fram för de olika utgiftsområdena att behandla Riksrevisionens förslag eller inte förutom de som hade med det finansiella regelverket och skatterna att göra som regeringen bemötte i budgetpropositionens inledande avsnittet.
- Att i BP för 2011 betonas i Granskningsavsnittet vikten av utvärdering i största allmänhet och på arbetsmarknadsområdet i synnerhet men inte i BP för 2012.

Samordning av departementens hantering av utvärderingar

Regeringen/Finansdepartementet ägnar sig inte i Finansplanen eller Granskningsavsnittet åt någon styrning av hur andra departement ska sköta sin utvärderingsverksamhet. Sporadiskt görs dock

vissa uttalanden. Utvärderingsfunktionen inom utbildningsområdet, som blev ett uppdrag till IFAU, nämns exempelvis i Finansplanen både i BP för 2011 och 2012.

I BP för 2011 betonas i Granskningsavsnittet vikten av evidensbaserad arbetsmarknadspolitik men inte i BP för 2012 vilket eventuellt kan ha påverkat arbetet med utvärderingar i arbetsmarknadsavsnittet (eller tvärt om). I BP för 2011 följer ett arbetsmarknadsavsnittet med många hänvisningar till utvärderingar medan arbetsmarknadsavsnittet i BP för 2012 bara nämner en utvärdering.

BP för 2012 refereras i Finansdepartementets avsnitt till Långtidsutredningen (SOU 2011:11) men inte i arbetsmarknadsavsnittet trots att LU nästan uteslutande handlar om arbetsmarknadspolitik.

Organisering

Finansdepartementet har stora utredningsresurser. Ett uppdrag inför fortsatta analyser av användningen av utvärderingar är att undersöka hur de engageras i arbetet med att ta del av och reagera på FRP:s och Riksrevisionens granskningar. Vilka kontakter har Finansdepartementets utredare med dessa myndigheter? Hur ser deras eventuella utvärderingsstrategier ut? Hur förhåller de sig till andra departements arbete med utvärderingar? Regeringen har ju att varje år i budgetpropositionen återkomma till alla utgiftsområdena under rubriker som mål, resultat, analys och slutsatser.

Till Finanspolitiska rådets styrka hör att årligen få återkomma och med en bred ansats granska finans- och sysselsättningspolitiken. Riksrevisionen arbetar oftast med granskningar av olika enskilda åtgärder även om man ibland ställer samman tematiska översikter. Det är möjligt att en kombinerad ansats av breda analyser byggda på genomarbetade detaljstudier och utvärderingar ger större chanser till genomslag.

Andra faktorer av betydelse för oberoende och möjligheter att påverka som diskuterats är organisatorisk hemvist. Riksrevisionen är ett verk under riksdagen och oberoende av regeringen. Det organisatoriska ramverket kring Riksrevisionen har nyligen förstärkts.

Finanspolitiska rådet är underställt regeringen/Finansdepartementet. FRP har självt föreslagit att, om politikerna verkligen vill ha en oberoende granskning av hög kvalitet, borde rådet lyda under riksdagen. Finansministern regerade inledningsvis mycket negativt på förslaget att flytta FRP till riksdagen, sannolikt irriterad av rådets kritik av regeringens åtgärder under finanskrisen. Sedermera bjöd han in oppositionen till överläggningar om rådets framtid. De resulterade inte i någon flytt till riksdagen för rådets del, vilket socialdemokraterna motsatte sig, men väl i en överenskommelse mellan regeringen och oppositionspartierna (förutom Sverigedemokraterna). Överenskommelsen stärkte rådets oberoende eftersom den gör det svårare för regeringen att ensidigt besluta om förändringar beträffande rådet. Dessutom ökade anslagen till rådet. Samtidigt infördes dock nya regler som gav regeringen andra påtryckningsmedel. Chefen för det kansli, som bistår rådet, utses numera av regeringen och det är kanslichefen som ensam beslutar om hur rådets anslag ska användas. Anslagen får inte heller användas till att finansiera rådsledamöternas arbete med rådsuppgifter vilket begränsar den tid ledamöterna kan lägga ner på rådet. (Borg, 2011, Petersen & Larsson, 2011, Calmfors, 2012, SFS 2011:446)

Rent allmänt har bristen på engagemang från centralt politiskt håll när det gäller uppföljning och utvärdering påtalats på olika håll. Detta gäller även för mindre spektakulära men väl så grundläggande frågor för möjligheterna att genomföra utvärdering som datainsamling. (Hartman, 2011; Nilsson et. al., 2012)

4.1.3 Förändringar mellan 2011 och 2012

Det är svårt att, utifrån budgetpropositionerna för 2011 och 2012, uttala sig om någon utveckling över tiden i regeringens/Finansdepartementets hantering av utvärderingar. Inga större förändringar har inträffat. De olika sätten att använda utvärderingar (legitimerande, förstärkande, indirekta över tid kunskapsuppbyggande och icke-användande) återkommer i båda budgetpropositionerna.

Riksdagen har däremot tagit ett initiativ som stärker ställningen för Riksrevisionens utvärderingar. Återstår att se vilka återverkningarna av detta blir.

När det gäller regeringens/Finansdepartementets utvärderingsrutiner och organisering förekommer variationer och upplägget verkar ännu inte riktigt ha stabiliserat sig.

Sammanfattningsvis, i Finansplanen och Granskningsavsnittet finns exempel på användningssätt som legitimerande, förstärkande, indirekta över tid kunskapsuppbyggande samt icke-användande. Den kunskapsuppbyggande användningen verkar inskränka sig till politiskt mindre känsliga frågor av redovisningsteknisk karaktär. Det är i övrigt inte några rutinärenden som behandlas i Finansplanen och Granskningsavsnittet utan de stora politiska riktlinjerna och finanspolitiken som då får en legitimerande och förstärkande uppstöttning av utvärderingar. I övrigt läggs utvärderingarna åt sidan.

Regeringen/Finansdepartementet redovisar inga utvärderingsstrategier. Det finns inga tidtabeller för när eller hur olika områden ska utvärderas. Däremot förekommer vissa utvärderingsrutiner. Till dem hör att beskriva och kommentera alla Finanspolitiska rådets. Alla Riksrevisionens senaste granskningar nämns och de finanspolitiska bemöts (t.o.m. BP för 2011). Vissa tecken tyder på att utvärderingsrutinerna ännu inte är klart utmejslade. Ett är att Granskningsavsnittet blivit kortare bl.a. för att Riksrevisionens utvärderingar lyfts ut ur BP och hanteras i annan ordning. Andra att i BP för 2011 betonas vikten av utvärderingar men inte i BP för 2012 och att FRP:s förslag, även de som har med arbetsmarknadspolitik att göra, endast besvaras i Granskningsavsnittet medan endast Riksrevisionens finanspolitiska förslag behandlades i budgetpropositionens inledande avsnittet. I övrigt verkar det vara valfritt för de olika utgiftsområdena att ta upp övriga förslag från Riksrevisionen.

Finansdepartementet ägnar sig inte åt någon samordning av hur andra departement ska sköta sin utvärderingsverksamhet. Sporadiskt görs dock vissa uttalanden.

Till Finanspolitiska rådets styrka hör att årligen få återkomma och med en bred ansats granska finans- och sysselsättningspolitiken men rådet är underställt regeringen/Finansdepartementet. Ett finansdepartement, som i och för sig verkar vilja kunna visa att politiken har stöd i forskningen men som ansett sig behöva hålla FPR i relativt strama tyglar.

Riksrevisionen arbetar oftast med granskningar av enskilda åtgärder vilket kanske ger mindre genomslag. Riksrevisionen har dock fördelen att vara ett verk under riksdagen och oberoende av regeringen och dess ställning har stärkts genom den nya hanteringsordningen för effektivitetsgranskningarna.

Finansdepartementet har stora egna utredningsresurser. Det finns ett utvärderingsmaskineri med organ som Riksrevisionen, Finanspolitiska rådet och IFAU. Systemet har dock hittills saknat transparens och det är oklart i vilken utsträckning och i så fall på vilka grunder det styrs av regeringen. Regeringen/Finansdepartementet ger ingen hjälp åt intresserade medborgare som vill kunna överblicka utvärderingsverksamheten.

4.2 Regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet

4.2.1 Användning av utvärderingar

Regeringens/Arbetsmarknadsdepartementets inställning till utvärderingar tycks i BP för 2011 vara att det är viktigt att "använda" utvärderingar till skillnad från i BP för 2012. I det senare fallet nämns endast en enda utvärdering. Som framgår mer i detalj nedan finns exempel på både förstärkande, legitimerande och eventuellt internt kunskapsuppbyggande användning av utvärderingar i BP för 2011. I BP för 2012 handlar det mest om ett icke-användande vilket även förekommer i BP för 2011.

Avsnittet om arbetsmarknadspolitiken är betydligt kortare i BP för 2012 än i BP för 2011. Beslutsunderlag för de politiska prioriteringarna redovisas knapphändigt. Ett antal uppföljningar nämns men endast den utvärdering som IFAU gjort av Jobbgarantin för ungdomar (Martinsson & Sibbmark, 2010a). I BP för 2011 omtalas ett drygt tiotal utvärderingar.

Nedan karaktäriseras, och sammanfattas i tabell 2, regeringens arbetsmarknadspolitiska användning av utvärderingar:

Varken i BP för 2011 eller 2012 för regeringen någon explicit diskussion om *arbetsmarknadspolitikens uppläggning och inriktning* vad gäller programvolym och programmix och deras anpassning till konjunkturerna fastän det finns underlag som hade kunnat diskuteras.

Regeringen har inte haft mycket att säga på punkterna *mål, styrning, organisation, kostnadseffektivitet och avgränsning* av Arbetsförmedlingens uppdrag vare sig i BP för 2011 eller för 2012 trots att Riksrevisionen och Långtidsutredningen haft välunderbyggda förslag på dessa punkter.

Regeringen utnyttjar vare sig i budgetpropositionen för 2011 eller 2012 de utvärderingar som finns för att resonera resonerar kring för- och nackdelar med "garantier", hur garantier bör läggas upp och vem de passar för.

Regeringen syn på *förmedlingsinsatser* är onyanserad. De är alltid effektiva. Utvärderingar pekar på att intensifierad förmedlingsverksamhet kan vara till fördel för olika grupper i olika situationer men att de är inte ett universalhjälpmedel.

Fastän det saknas stöd i aktuella utvärderingar går regeringen vidare med *kompletterande aktörer* i BP för 2012 utan att ens ta upp frågan till diskussion. I BP för 2011 refererades åtminstone de aktuella utvärderingarna om än på ett bortförklarande sätt.

Trots varningar om den låga aktiviteten och handläggartätheten i *Jobb- och utvecklingsgarantin* och *Jobbgarantin för Ungdomar* förstärktes Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag inte i BP för 2011 utan först i BP för 2012. Och då utan att regeringen i BP egentligen tog någon notis om den tidigare och fortsatta utvärderingsbaserade kritiken.

När de tidigare ungdomsinsatserna ersattes med Jobbgarantin för ungdomar kunde beslutet underbyggas med att det förelåg ett arbetsmarknadsproblem för vissa ungdomsgrupper i Sverige och att tidigare särskilda ungdomsåtgärder inte varit särskilt framgångsrika. Vilka åtgärder som passar för *ungdomar* är dock fortfarande oklart. Det finns indikationer på att varken aktiveringsstrategier, folkhögskolekurser (som man satsade på i BP för 2011 och 2012), Arbetspraktik eller Stöd till start av näringsverksamhet (som man satsade på i BP för 2011) är särskilt lämpade för ungdomar.

IFAU:s utvärderingen av Jobbgarantin för ungdomar visade att den inte gav några långsiktiga effekter jämfört med Arbetsförmedlingens ordinarie insatser. Utan närmare förklaringar valde dock regeringen i BP för 2012 att fortsätta att satsa på Jobbgarantin.

Både i BP för 2011 eller 2012 gör regeringen bedömningen att eftersom *Nystartsjobben* och det *Särskilda anställningsstödet* riktas till dem som står långt från arbetsmarknaden bidrar de till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Huruvida *Nystartsjobben* och det *Särskilda anställningsstödet* i realiteten kommit de svagaste grupperna på arbetsmarknaden till del är en empirisk fråga. Varken nuvarande *Nystartsjobb*, *Särskilt anställningsstöd* eller *Instegsjobb* hade vid tiden för BP för 2011 och 2012 utvärderats.

Regeringen bedömer att *Etableringsreformens* tydliga fokus på tidiga insatser bör ge nyanlända invandrare goda förutsättningar för ett snabbt inträde på arbetsmarknaden men intar en något avvaktande hållning till arbetsmarknadspolitikens betydelse i stort för *nyanlända invandrare* detta till skillnad från forskare och utvärderare som kommer till mer positiva slutsatser. Validering och arbetsmarknadspolitik inriktad mot subventionerad sysselsättning och arbetsgivarorienterade förmedlingsinsatser har en potential att förbättra arbetsmarknadsutfallet för utrikes födda. Ett annat utvärderingsresultat är att det inte finns någon evidens för att privata förmedlare är mer effektiva än Arbetsförmedlingen för utrikes födda.

Regeringen anser, utan närmare förklaring, att satsningarna på *Arbetspraktik* var motiverade både 2011 och 2012 trots att utvärderingar konstaterat att åtgärden har små sysselsättningseffekter och regeringen sagt sig ha för avsikt att redovisa evidens inför nya praktikbeslut.

Regeringen inställning till *Arbetsmarknadsutbildning* har varierat på ett motsägelsefullt sätt. Initialt, då det fanns positiva utvärderingsresultat, drog regeringen ner på arbetsmarknadsutbildningarna. Inför 2011 gjorde regeringen en liten satsning på arbetsmarknadsutbildning men vid det laget hade den blivit mindre effektiv. För 2012 föreslår regeringen åter igen en begränsad satsning trots att det fortfarande är oklart hur det ser ut med lönsamheten för *Arbetsmarknadsutbildningen*.

Liksom i BP för 2011 tar regeringen i BP för 2012 bland *Förberedande insatser* (Vägledning/platsförmedling, Arbetslivsinriktad rehabilitering, Förberedande utbildning och Fördjupad kartläggning och vägledning) endast upp *Förberedande utbildning* och då bara till en kort beskrivning. Uppenbarligen låter man *Förberedande insatser* rulla på utan intresse för analys eller förändringar trots att de är relativt omfattande och de utvärderingar som finns av *Förberedande insatser* och *Förberedande utbildningar* visar på nedslående resultat. Bättre strukturerade och med högre kvalitet skulle de kunna vara viktiga inslag i arbetsförmedlingen men med nuvarande upplägg är det svårt att ens få kunskap om åtgärdernas effekter.

Ett antal åtgärder nämns inte i *Arbetsmarknadsavsnittet* i BP för 2012 trots att de gavs ett visst utrymme i BP för 2011. Med utgångspunkt i ett antal utvärderingar bedömde regeringen i BP för 2011, med rätta, att *Stöd till start av näringsverksamhet* hade positiva sysselsättningseffekter. Däremot fanns inte något underlag för att särskilt peka på undanträngningseffekter för detta stöd i jämförelse med andra arbetsmarknadspolitiska. Regeringen angav vidare i BP för 2011 att man inte tagit ställning till om man skulle initiera en utvärdering av *Sänkta socialavgifter för ungdomar*. Riksrevisionen, Finanspolitiska rådet och Långtidsutredningen hade gett uttryck för kritiska synpunkter. Sänkta arbetsgivaravgifter kan vara motiverade för svaga grupper, vilket i fallet ungdomar skulle kunna vara unga utan slutbetyg från gymnasiet, men inte generellt sett för ungdomar.

Regeringens sätt att använda utvärderingar sammanfattas i tabell 2. Jag har i de båda budgetpropositionerna inte kunnat identifiera något exempel på instrumentell/direkt kunskapsuppbyggande användning. Indelningen i tabellen består därför av två kategorier icke

kunskapsuppbyggande användning nämligen icke-användande och förstärkande användning.

Beträffande icke-användandet skiljer jag på tre slag: ignorerande, nämnande/avvaktande och nämnande/bortförklarande hållning till utvärderingar.

Som tidigare diskuterats skulle förstärkande användning i vissa fall kunna fungera internt kunskapsuppbyggande. För de prov på förstärkande användning jag funnit finns dock i budgetpropositionerna inga uttryckliga tecken på att någon intern kunskapsuppbyggande användning av utvärderingarna skulle förekomma.

Klassificeringen i tabell 2 handlar närmast om BP för 2011 eftersom endast en utvärdering nämns i BP för 2012. All användning av utvärderingar i BP för 2011 har, med ett undantag, fått klassificeras som icke-användande. Tilläggas bör att Regeringen både i BP för 2011 och 2012 går vidare med ett antal åtgärder exempelvis Nystartsjobb, Anställningsstöd, Instegsjobb och Etableringsreform utan att dessa åtgärder utvärderats. Eftersom det inte finns några utvärderingar av de aktuella åtgärderna kan det inte heller bli tal om någon användning.

När det gäller BP för 2012 återfinns, den enda utvärderingen som refereras, den av Jobbgarantin för ungdomar, i tabellen i rutan nämnande/bortförklarande användning. Alla andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder i BP för 2012 hamnar i rutan ignorerande av utvärderingar. Diskussionen kring behov av att förstärka Jobb- och utvecklingsgarantin i BP för 2012 skulle eventuellt kunna tolkas som ett exempel på en internt kunskapsuppbyggande användning av utvärderingar men i så fall ett indirekt dylikt användningssätt eftersom överhuvud taget inga hänvisningar görs till några utvärderingar.

Tabell 2. Användning av utvärderingar i budgetpropositionen för 2011 och 2012 (där så anges)

Icke-användande	
Ignorerande av existerande utvärderingar	Arbetsmarknadspolitik, volym, mix Mål, styrning, organisation, avgränsning, kostnadseffektivitet Garantier Förberedande insatser Arbetsmarknadsutbildning Alla åtgärder 2012 utom garantierna
Nämnande, avvaktande hållning till utvärderingsresultat	Socialavgifter för ungdomar
Nämnande, bortförklarande av utvärderingsresultat	Förmedlingsinsatser Kompletterande aktörer Jobbgarantin för ungdomar (2012) Jobb- och utvecklingsgarantin Ungdomar Åtgärder för invandrare Arbetspraktik
Förstärkande användning/(ev. internt kunskapsuppbyggande)	
	Stöd till start av näringsverksamhet Jobb- och utvecklingsgarantin (2012)*

* Utan direkt refererande till utvärderingsresultat.

Icke-användandet av utvärderingar drabbar både större arbetsmarknadspolitiska frågor som arbetsmarknadspolitikens inriktning, volym, programmix och avgränsning och mer löpande frågor som förändringar av pågående program exempelvis Arbetspraktik.

Några större reformer introduceras varken i BP för 2011 eller 2012. Noteras kan dock att regeringen går vidare med reformerna ”garantier” och ”kompletterande aktörer” (inklusive etableringslotsar) utan att ha diskuterat dem från grunden.

De Rikrevisionens arbetsmarknadspolitiska granskningar, som kommenteras i BP för 2011, behandlas inte på annat sätt än andra utvärderingar. I stort sett vill inte regeringen ta till sig de rekommendationer från RiR som innebär förändringar i politiken. Man svarar hövligt men i sak undvikande och bortförklarande. I något fall används RiR:s granskningarna förstärkande (Stöd till start av näringsverksamhet). I BP för 2012 är den enda hänvisning som görs till en revisionsrapport med förslag till förbättringar av analysen av Arbetsförmedlingens kostnadseffektivitet. Liknande rekommendationer hade avfärdats i BP för 2011 som irrelevanta men nu, sedan Arbetsförmedlingen börjar göra effektivitetsbedömningar, instämmer regeringen i Riksrevisionens rekommendation att uppgifterna om kostnadseffektiviteten kan förbättras bl.a. genom en uppdelning på kundgrupper.

4.2.2 Utvärderingssystem

Utvärderingsstrategi

Regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet har varken i BP för 2011 eller 2012 utvecklat någon systematisk utvärderingsstrategi eller något utvärderingssystem för arbetsmarknadspolitiken, system som successivt skulle kunna bidra till att utveckla det politiska beslutunderlaget och vara till nytta i den demokratiska processen. Satsningar avslutas utan att utvärderas, nya politiska initiativ lanseras utan åtföljande utvärderingar och planerade beställningar av utvärderingar omnämns endast ad hoc. Detta trots att regeringen i inledningen till arbetsmarknadsavsnittet både i BP för 2011 och 2012 anger att uppföljning och utvärdering ska ”utvecklas och prioriteras inom berörda myndigheter”.

I BP för 2012 förlitar sig regeringen snarare på uppföljningar än utvärderingar medan det var tvärtom i BP för 2011. Huruvida detta blir en bestående förändring i inställningen till uppföljning och utvärderingar återstår att se.

Utvärderingsrutiner

Några enhetliga rutiner för om, när och hur utvärderingar ska presenteras och bemötas verkar inte ha vuxit fram. Existerande utvärderingar utnyttjas inte systematiskt. I BP för 2011 är dock bemötandet någorlunda komplett till skillnad från BP för 2012.

Regeringen gör inga hänvisningar i budgetpropositionerna till de översikter av arbetsmarknadspolitiska utvärderingar som gjorts på senare tid. I Finansplanen i BP för 2012 nämns Långtidsutredningen (SOU 2011:11) men inte i Arbetsmarknadsdepartementets avsnitt trots att den nästan uteslutande handlar om arbetsmarknadspolitik. Riksdagens kritik av Fas 3 ledde inte heller till någon utvärderingssatsning.

Styrning och organisering av utvärderingsverksamheten

Som nämndes ovan driver inte Finansdepartementet någon i BP dokumenterad samordning av departementens utvärderingsverksamhet om man inte ska räkna det uttalande, som fanns i BP för 2011 om vikten av att arbetsmarknadspolitiken utvärderas, som en styrsignal. Den följdes av ett mer intensivt arbete med utvärderingar i arbetsmarknadsavsnittet i BP för 2011 än i BP för 2012 då det inte fanns någon motsvarande pekpinne. Det kan ju också förhålla sig tvärt om, dvs. eftersom Arbetsmarknadsdepartementet inte var inne på att anknyta till existerande utvärderingar

inrättade sig Finansdepartementet efter det och skrev inget om vikten av att beakta arbetsmarknadspolitiska utvärderingar i sitt avsnitt.

Arbetsmarknadsdepartementet har liksom Finansdepartementet stora utredningsresurser och är dessutom huvudman för IFAU. Dessa två faktorer borde leda till ett engagemang i utvärderingsfrågor både som beställare, mottagare och eventuellt utförare av utvärderingar. Inget av detta avspeglas dock budgetpropositionerna men skulle kunna undersökas närmare exempelvis genom intervjuer med politiker och handläggare på Arbetsmarknadsdepartementet.

4.2.3 Förändringar mellan 2011 och 2012

Avsnittet om arbetsmarknadspolitiken är betydligt kortare i BP för 2012 än i BP för 2011.

Den stora skillnaden mellan BP för 2011 och 2012 vad gäller utvärderingar ligger i hanteringen av tillgängliga utvärderingar som gått från ett i det närmaste komplett bemötande av alla relevanta utvärderingar av olika enskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder till att nästan inte använda utvärderingar alls.

I BP för 2011 finns främst exempel olika slags icke-användande av utvärderingar, ignorerande (i större arbetsmarknadspolitiska frågor) och bortförklarande användning (i mer rutinartade ärenden).

4.3 Utvärderingsanvändning i budgetpropositionerna 2011 och 2012 jämfört med tidigare

Eftersom jag tidigare bara studerat utvärderingsanvändningen i arbetsmarknadspolitiken och inte i Finansplanen och Granskningsavsnittet kan jag här endast jämföra med mina tidigare resultat på det förra området.

Mina tidigare slutsatser var att när det gällde den socialdemokratiska regeringens utvärderingsanvändning handlade det för större reformer om taktiskt eller inte något användande alls medan det för marginella förändringar av politiken i viss utsträckning rörde sig om ett instrumentellt användande. (Sohlman, 2010b, 2011a)

Vid regeringsskiftet 2006 lades politiken och i synnerhet arbetsmarknadspolitiken kraftigt om. På ett övergripande plan kan dessa förändringar knappast sägas ha varit utvärderingsdrivna exempelvis när det handlade om att övergå till att arbeta med ekonomiska styrmedel (för arbetslösa att söka jobb och arbetsgivare att anställa) i stället för med direkta arbetsmarknadspolitiska åtgärder (som arbetsmarknadsutbildning och anställningsstöd). Däremot fanns det på ett underordnat plan allmänt forskningsstöd för att t.ex. avskaffa de existerande ungdomsprogrammen och att införa mer av jobbsökande och förstärkta förmedlingsinsatser i arbetsmarknadspolitiken. (Sohlman, 2011a)

När den nya arbetsmarknadspolitiken väl hade introducerats förefaller både de påföljande större förändringarna i arbetsmarknadspolitiken (t.ex. införandet av externa aktörer i arbetsförmedlingen) och valet av medel (t.ex. jobbsökande och sänkta socialavgifter för ungdomar) har politiserats. Såväl reformer som styrmedel hade blivit ideologidrivna snarare än utvärderingsbaserade. (Sohlman 2010b)

Undersökningen av utvärderingsanvändningen i Budgetpropositionerna för 2011 och 2012 stöder dessa tidigare, preliminära slutsatser beträffande arbetsmarknadspolitiken. Den övergripande inriktningen av arbetsmarknadspolitiken är fortfarande ideologidrivna och inte instrumentellt utvärderingsbaserad. Detta gäller inte bara de större reformerna utan också de marginella

förändringarna. Icke-användandet av utvärderingar drabbar såväl större arbetsmarknadspolitiska frågor, som arbetsmarknadspolitikens inriktning, volym, programmix och avgränsning, och mer löpande frågor, som förändringar av pågående program typ Arbetspraktik. Några nya, stora reformer introducerades varken i BP för 2011 eller 2012 men regeringen går vidare med reformerna ”garantier” och ”kompletterande aktörer” (inklusive etableringslotsar) utan att de har diskuterats från grunden.

En hypotes skulle kunna vara att regeringar genomgår olika faser.

- Till att börja med kanske en aggressivt ideologidrivna reformfas.
- Därefter en fas med försvar av reformerna. Hopp och tro. Det tar tid. Bäst att undvika utvärderingar eventuellt med undantag från de som skjuter tidigare regeringars reformer i sank.
- Följd av en fas då reformerna kompletteras med uppföljningar för att få underställda myndigheter att verkligen se till att de fungerar.
- Slutligen en förvaltande fas då utvärderingar skulle kunna användas instrumentellt av regeringen. Bäst att sätta igång med ett förbättringsarbete och acceptera att inte alla reformerna var rätt tänkta från början.

Beroende på yttre omständigheter skulle faserna kunna vara överlappande. Under alla omständigheter verkar utvärdering vara minerad mark. Det är problematiskt med evidensbaserad. När spelet en gång satts i rörelse fortsätter det. Regeringen betalar för utvärderingar. Utvärderare utvärderar. Oklart till vilken nytta.

Min undersökning har resulterat i flera uppslag till mer forskning. Denna studie borde byggas på med analyser av fler budgetpropositioner, den nya hanteringsordningen för Riksrevisionens granskningar liksom med undersökningar av utvärderingarnas vandring genom och behandling i andra beslutsmiljöer som den politiska oppositionen, media, utvärderingsmyndigheterna och forskarvärlden. Detta för att spåra hur utvärderingsresultat sprids, bevaras och eventuellt så småningom kommer till kunskapsuppbyggande användning (även om användningen initialt varit förstärkande). Det skulle också vara intressant att komplettera dessa dokumentstudier med intervjuer av deltagarna i användningsprocesserna speciellt för att kunna belysa skillnader i internt och externt användande.

För det kan väl inte vara för mycket begärt att politiker ska bry sig om utvärderingar? Man ska väl ta dem på orden när de säger att politiken ska vara evidensbaserad?

Bilaga 1

Regeringen och utvärderingar – Budgetpropositionen för 2011

Innehållsförteckning

1. Inledning
2. Finansplanen och Granskningsavsnittet i budgetpropositionen för 2011
 - 2.1 Finanspolitiska rådet
 - 2.2 Riksrevisionen
 - 2.3 Sammanfattning
3. Arbetsmarknadspolitik
 - 3.1 Mål och styrning i arbetsmarknadspolitiken och av Arbetsförmedlingen
 - 3.2 Kompletterande aktörer
 - 3.3 Garantier för arbetslösa
 - 3.3.1 Inledning – garantier och jobbsökaraktiviteter
 - 3.3.2 Jobbgarantin för ungdomar
 - 3.3.3 Jobb- och utvecklingsgarantin
 - 3.4 Arbetsmarknadsutbildning
 - 3.5 Arbetspraktik
 - 3.6 Förberedande insatser
 - 3.7 Stöd till start av näringsverksamhet
 - 3.8 Anställningsstöd
 - 3.9 Instegsjobb och andra åtgärder för nyanlända invandrare
 - 3.10 Nystartsjobb
 - 3.11 Flyttningsbidrag
4. Sammanfattning och slutsatser
 - 4.1 Finanspolitiken, utvärderingar och utvärderingsstrategier
 - 4.2 Arbetsmarknadspolitik
 - 4.2.1 Utvärderingsstrategier
 - 4.2.2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och utvärderingar
 - 4.2.3 Riksrevisionens granskningar

Bilaga Riksrevisionens granskningsrapporter

1. Inledning

När den borgerliga regeringen tillträdde 2006 var ett viktigt budskap att man ville basera politiken på forskningsresultat och föra en evidensbaserad politik (jfr. Sohlman 2010b, 2011a). I den här uppsatsen undersöker jag hur detta arbete avspeglar sig i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1). Till att börja med har jag studerat de allmänna avsnitten i första delen av budgetpropositionen, dvs. Finansplanen och de delar av det s.k. Granskningsavsnittet (Granskning, kontroll och ekonomisk styrning) som handlar om Finanspolitiska rådets och Riksrevisionens granskningar för att se om regeringens intresse för forskning och utvärderingar avspeglas i dessa avsnitt. Därefter har jag inriktat mig på grunderna för arbetsmarknadspolitik inom utgiftsområde 14 i samma proposition.

När det gäller arbetsmarknadspolitik är det främst de konjunkturberoende programmen som studeras. Det innebär att jag inte tar upp de särskilda åtgärderna inriktade på långtidssjukskrivna och personer med funktionsnedsättning som innebär nedsatt arbetsförmåga. Inte heller arbetslöshetsförsäkringen granskas.

Aktuella frågor är i vilken utsträckning regeringen bygger sin arbetsmarknadspolitik på utvärderingar, vilka utvärderingar regeringen hänvisar till jämfört med de som finns tillgängliga och vilka slutsatser regeringen drar av de aktuella utvärderingarna.

2. Finansplanen och Granskningsavsnittet i budgetpropositionen för 2011

Finansplanen ger en överblick av regeringens utgångspunkter för arbetet med budgeten för 2011. Det särskilda avsnittet 12 Granskning, kontroll och ekonomisk styrning, ägnas bl.a. åt rapporter från Finanspolitiska Rådet och Riksrevisionen. Vad sägs i dessa kapitel om relationerna mellan forskning, utvärderingar och politikutformning?

När det gäller *Finansplanen* kan kortfattat konstateras att forskning och utvärderingar inte är något underlag som konkret används för att motivera de stora dragen i den ekonomiska politiken. Allmänna hänvisningar till "forskningen" finns beträffande regeringens beräkningar av sysselsättningseffekterna av vidtagna reformer (förändringar i skatter, socialförsäkringen, arbetsmarknadspolitik etc.). På liknande sätt hänvisas i obestämda ordalag till "forskningen" i diskussionen om effekter av skuldsättning och fördelarna med att strama åt via utgiftsnedskärningar snarare än genom skattehöjningar. "Forskningen" nämns också som underlag för uppgiften om invandringens betydelse för bl.a. utrikeshandeln.

Utvärdering nämns endast i framåsyftande skrivningar och det i två sammanhang. Det första handlar om reformerna på utbildningsområdet att göra och utvärderingar av elevernas kunskaper med hjälp av tidigare betyg och fler nationella prov. En ny "utvärderingsfunktion" ska inrättas 2012 för att förbättra utvärderingarna på utbildningsområdet. Det andra är knutet till de energi- och klimatpolitiska målen där man vid kontrollstationen 2015 ska utvärdera den faktiska utvecklingen mot målen för 2020.

Avsnittet "Granskning, kontroll och ekonomisk styrning" tar mer i detalj upp forskning och utvärderingar och deras relationer till politikutformningen. Här ska jag först behandla Finanspolitiska rådets rekommendationer, deras underbyggnad och regeringens reaktioner på dem samt de rekommendationer som regeringen inte tar upp till diskussion. Därefter följer ett motsvarande avsnitt om Riksrevisionens granskningar och regeringens ställningstaganden till dem. Vissa frågor "färdigbehandlas" i de inledande avsnitten medan man i andra fall hänvisas till respektive utgiftsområde. Även mina kommentarer följer den ordningen med den inskränkningen . att jag endast återkomma till regeringens argumentering i det arbetsmarknadspolitiska avsnittet

under utgiftsområde 14.

2.1 Finanspolitiska rådet

Regeringen kommenterar ett antal punkter i Finanspolitiska rådets (FPR) rapport från 2010 (Finanspolitiska rådet, 2010). Inledningsvis bör sägas att FRP:s utgångspunkt är regeringens målsättningar och hur dessa ska uppnås på ett ekonomiskt effektivt sätt. När effektivitet och inkomstfördelning kommer i motsatsställning redovisar rådet enbart problematiken utan att sätta ner foten.

Reformutrymme

FPR gör bedömningen att det inte finns något utrymme för permanenta, ofinansierade reformer. (Underlag: analys, kalkyler, prognoser.)

Regeringen anser mot bakgrund av de senaste prognoserna att det finns ett visst, begränsat, utrymme för permanenta reformer 2011. Regeringen föreslår därför reformer på knappt 13 miljarder för 2011 och räknar med ett reformutrymme på 40 miljarder för hela mandatperioden.

Kommentar:

FPR och regeringen gör olika bedömningar i en osäker prognossituation.

Stabiliseringspolitiska åtgärder 2011

FRP anser att det finns ett stabiliseringspolitiskt manöverutrymme och att, om det finns önskemål om att utnyttja det under 2011, är den möjlighet som ligger närmast till hands att förlänga det extra statsbidrag till kommunerna som utgår under 2010. Det finns emellertid argument som talar emot en förlängning av de extra statsbidragen till kommunerna nämligen risken att den kan leda till att bidragen uppfattas som permanenta. Regeringen kan motverka detta genom att påskynda arbetet med att utforma ett regelsystem för att utjämna kommunernas inkomster över konjunkturen. (Underlag: analys, teoretisk argumentation.)

Regeringen anser att det ekonomiska läget har förbättrats och att behovet av att förlänga det tillfälliga konjunkturstödet till kommunsektorn minskat. Trots den starkare ekonomiska utvecklingen bedöms dock kommunsektorns inkomster utvecklas relativt svagt under 2011. Regeringens samlade bedömning blir därför att kommuner och landsting bör tillföras ett tillfälligt statsbidrag på 3 miljarder kronor 2011.

Kommentar:

FPR och regeringen gör likartade bedömningar.

Finansiering av välfärdstjänster vid ökande livslängd och högre kvalitetskrav

Rådet anser att det är en stor brist att regeringen i den ekonomiska vårpropositionen inte redogjorde för vilka mekanismer som behövs för att säkerställa finansieringen av framtida utgiftsökningar till följd av längre medellivslängd och högre kvalitetskrav på välfärdstjänsterna. Enligt rådet är det inte sannolikt att de privatekonomiska incitament som finns inbyggda i pensionssystemet kommer att leda till tillräckliga höjningar av åldern för utträde från arbetsmarknaden. Det behövs därför regelbundet återkommande översyner av pensionsreglerna i syfte att kontrollera att den faktiska pensionsåldern verkligen ökar i takt med medellivslängden. (Underlag: analys, teoretisk argumentation.)

Regeringen menar å sin sida att i pensionssystemet finns en inbyggd incitamentsstruktur som bör leda till att den effektiva pensionsåldern automatiskt ökar med tiden. Regeringen har även genomfört en rad åtgärder inom skatteområdet för att öka arbetskraftsdeltagandet bland äldre (skattesänkningar både för äldre arbetstagare och för arbetsgivare, som anställer äldre). Regeringens ambition är också att höja åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställning från dagens 67 år till 69 år.

Kommentar:

Regeringen redovisar inga kalkyler över vad det förväntade resultatet av vidtagna åtgärder skulle bli.

Permanent RUT- och ROT-avdrag

Rådet anser att de samhällsekonomiska argumenten är starkare för ett permanent RUT-avdrag än ett permanent ROT-avdrag. Därtill motiverade regeringen införandet av ROT-avdraget med konjunkturskäl. Ett permanent ROT-avdrag är mindre effektivt som konjunkturpolitik än ett tillfälligt avdrag, eftersom det inte skapar incitament till tidigareläggning av arbeten.

Bruttokostnaden för ROT-avdraget har dessutom blivit avsevärt högre än vad som prognostiserades av regeringen. Det finns därför enligt rådet skäl att pröva om ROT-avdraget bör finnas kvar även när konjunkturen vänder uppåt. (Underlag: teoretisk argumentation.)

Regeringen anser att även om skälen för ett permanent RUT-avdrag är starkare än för ett permanent ROT-avdrag säger detta inget om huruvida det är önskvärt att ha ett permanent ROT-avdrag. Den allra största delen av ROT-arbetena är den typ av arbeten som individerna kan välja mellan att utföra själva och köpa in. ROT-skattereduktionen frigör därför, liksom RUT-skattereduktionen, tid för lönearbete. Ett viktigt syfte med ROT-avdraget är dessutom att bidra till att omvandla svart arbete till vitt arbete, vilket enligt regeringen talar för ett permanent avdrag.

Kommentar:

Det finns enligt FPR inga empiriska utvärderingar som visar RUT- och ROT-avdragens samhällsekonomiska effekter. Deras fördelningseffekter är inte heller klarlagda.

Överexpansion av reguljär utbildning i lågkonjunktur

Rådet varnar för att det finns en risk för överdriven expansion av den reguljära utbildningen i lågkonjunkturen. Rådet pekar på att det finns ett stort behov av forskning om effektiviteten av att använda den reguljära utbildningen som konjunkturpolitiskt styrmedel. (Underlag: analys av den historiska utvecklingen och teoretisk argumentering.)

Enligt *regeringen* var avsikten med expansionen av högskoleplatserna att tillmötesgå en del av den kraftiga efterfrågeökning som avspeglades i ett mycket högt söktryck till högre utbildning. Söktrycket ökade inte enbart av konjunkturrella skäl, utan också av demografiska. Regeringen bedömde att antalet årsstudieplatser skulle kunna öka utan att kvaliteten i utbildningen försämrades nämnvärt. Kostnaderna för en ökning av antalet platser, i form av kvalitetsförluster, risk för överutbildning och inlåsning i utbildning, bedömdes som förhållandevis små. Vinsterna däremot förväntades vara betydande, i form av ökat humankapital, ökad anställningsbarhet, minskade negativa stigmatiserande och passiviserande effekter av tid i öppen arbetslöshet samt positiva indirekta kedjeffekter då andra individers sannolikhet att finna arbete ökar då poolen av öppet arbetslösa minskar. Sammantaget bedömdes därför en temporär utvidgning av antalet platser som en välavvägd åtgärd.

Kommentar:

Regeringen kunde kanske ha kostat på sig att utlova en utvärdering av högskoleexpansionen under lågkonjunkturen.

Arbetsmarknadspolitiken

Den arbetsmarknadspolitik som bedrivits under nuvarande kris har enligt rådet som helhet varit betydligt bättre utformad än politiken under 1990-talskrisen. Samtidigt anser rådet att regeringen låtit pendeln svänga allt för långt på flera områden.

Jobsökaraktiviteter och coaching har betonats alltför mycket och volymerna i arbetsmarknadsutbildningen har blivit för små

Rådet anser att effektivitetsskäl talar för att programvolymerna bör vara betydligt mindre än under 1990-talskrisen, men reser frågan om inte de arbetsmarknadspolitiska programmen (förutom jobsökaraktiviteterna) har blivit alltför små. Även om det finns goda skäl till större fokus på jobsökaraktiviteter än tidigare anser rådet att satsningarna på coaching har blivit för stora i ett konjunkturläge med få lediga jobb. Rådet menar att hög sökintensitet med all sannolikhet har en mindre effekt på chansen att få jobb i en djup lågkonjunktur än annars. Det finns därtill enligt rådet anledning att vara fortsatt kritisk till den låga nivån på arbetsmarknadsutbildningen. Rådet är

positivt till satsningarna på yrkesvux, men anser att dessa bör ses som ett komplement, inte ett substitut, till arbetsmarknadsutbildningen. (Underlag: teoretisk argumentering, tidigare studier och utvärderingar.)

Regeringen pekar på att arbetsmarknadspolitiken är inriktad på att hindra att arbetslösheten fastnar på en hög nivå, framför allt genom åtgärder som förhindrar långtidsarbetslöshet. Som en del i detta prioriteras resurserna i arbetsmarknadspolitiken så att de arbetslösa upprätthåller en sökaktivitet på rimlig nivå. En erfarenhet från krisåren på 1990-talet är att för lite resurser satsades på att stödja de arbetslösas sökarbete, vilket sannolikt förlängde arbetslöshetstiderna. Erfarenheterna visar också att sökaktiviteter är en relativt effektiv åtgärd. I de utbildningssatsningar som genomförts har huvudprincipen varit att de som väljer utbildning ska studera med studiebidrag och studielån inom det reguljära utbildningssystemet. En sådan ordning ger individerna tydligare incitament att ta vara på utbildningen. Därtill var det i rådande konjunkturläge önskvärt med relativt långa utbildningar eftersom arbetslösheten förväntades vara relativt hög under lång tid. Regeringen konstaterar att yrkesvux är billigare än arbetsmarknadsutbildning. I viss mån finns skäl att tro att en yrkesutbildning är minst lika effektiv som en liknande arbetsmarknadsutbildning eftersom individen visar engagemang och vilja att anstränga sig för att tillgodogöra sig kursen när en del av finansieringen utgörs av studielån. Det finns också skäl att tro att utbildning inom det reguljära utbildningssystemet är mindre stigmatiserande än arbetsmarknadsutbildning. Regeringen vill poängtera att inte bara arbetsmarknadsutbildningarna utan även yrkesvux ska vara inriktad mot bristyrken och regioner som är särskilt hårt drabbade av arbetslöshet. För att få bidrag till yrkesvux ska en kommun kunna visa på ett behov av utbildningen och utbildningen ska planeras i samråd med Arbetsförmedlingen och med företag, organisationer eller andra sammanslutningar som är verksamma inom de branscher som utbildningen är avsedd för.

Kommentar:

Regeringen har inget empiriskt stöd att hänvisa till när det gäller sökaktiviteternas effektivitet i *lågkonjunktur* eller att reguljär yrkesutbildning/yrkesvux är lika effektiv som arbetsmarknadsutbildning.

Det kommer att bli svårt att upprätthålla kvaliteten i Jobb- och utvecklingsgarantin

Antalet deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin växer snabbt. Arbetsförmedlingen har haft svårt att hitta praktikplatser, arbetsförmedlarna har många deltagare per handläggare, det är brist på tid för arbetsgivarkontakter samt svårt att erbjuda heltidsaktiviteter. Rådet anser att dessa problem sannolikt ökar när deltagarantalet växer de närmaste åren. Det kommer därför att bli svårt att upprätthålla en god kvalitet i verksamheten. (Underlag: analys, tidigare studier och utvärderingar.) *Regeringen* konstaterar att Arbetsförmedlingen tillfördes 600 miljoner kronor 2010 för att kvaliteten i Jobb- och utvecklingsgarantin skulle kunna upprätthållas. Arbetsförmedlingen har initierat ett utvecklingsarbete i syfte att öka aktiviteten inom Jobb- och utvecklingsgarantin och andelen personer i arbetsplatsförlagda aktiviteter. Vidare föreslås i denna proposition att Arbetsförmedlingen får ökade resurser 2011, vilket bl.a. motiveras av behovet att öka stödet för deltagarna i garantiprogrammen. Antalet personer i praktik har från slutet av 2009 till april 2010 mer än dubblats. Utvecklingen går enligt regeringen åt rätt håll.

Kommentar:

Trots talet om ökade resurser för Arbetsförmedlingen 2011 blir det ingen nettoökning av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag 2011 jämfört med 2010 utan snarare en liten minskning. Förstärkningen 2010, som var tillfällig, försvinner 2011 och kompenseras inte fullt ut av ökningen för 2011. Regeringen tar inte i Finansplanen upp någon närmare diskussion om hur ekvationen minskande anslag och å ena sidan ökat behov av insatser från Arbetsförmedlingen för deltagarna i garantiprogrammen och i samband med olika reformer (beträffande valfrihet och mottagandet av nyanlända invandrare) och å andra sidan en viss ljusning på arbetsmarknaden, ska gå ihop.

Bra med kompletterande aktörer i arbetsmarknadspolitiken men behov av bättre utvärdering

Rådet är positivt till ambitionerna att i högre grad använda kompletterande aktörer för att öka effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken. Det ställer sig dock tveksamt till om marknaden klarar av

att med bra kvalitet i tjänsterna växa enligt regeringens ambition. Därtill anser rådet att det kan bli svårt att utvärdera samarbetet med de kompletterande aktörerna med den information som i dag samlas in. Rådet menar att regeringen när det gäller denna aspekt haft alltför bråttom att "privatisera" delar av arbetsmarknadspolitiken. (Underlag: principiell analys, egna studier, tidigare undersökningar och utvärderingar.)

Regeringen konstaterar att antalet kompletterande aktörer inledningsvis var begränsat för att därefter växa. Finanskrisen gjorde läget på arbetsmarknaden exceptionellt allvarligt. Med anledning av detta bedömde regeringen att marknaden för kompletterande aktörer behövde expandera. Arbetsförmedlingen bedriver utvecklingsarbete avseende upphandlingen av kompletterande aktörer. Regeringen har också skapat möjligheter för Arbetsförmedlingen att använda valfrihetssystem.

Kommentar:

Regeringens förhoppningar, att ett utvecklingsarbete och nya inslag i samarbetet med de kompletterande aktörerna ska säkra kvaliteten i deras tjänster, saknar underbyggnad.

Sjukförsäkringsreformer – Kritik mot genomförandet

Rådet anser att regeringens reformer av sjukförsäkringen med stor sannolikhet varit en viktig orsak till den minskade sjukfrånvaron. Det konstaterar bl.a. att rehabiliteringskedjan kan ha bidragit till minskad sjukfrånvaro. Rehabiliteringskedjan bör också enligt rådet bidra till ökad rättssäkerhet och minskad variation i sjukfrånvaro både geografiskt och över tid. (Underlag: utvärdering och empiriska studier av vissa delar av rehabiliteringskedjan. Studier av effekterna av övriga delar av reformerna är få och de resultat som finns osäkra.)

Samtidigt är rådet kritiskt mot genomförandet av sjukförsäkringsreformerna. Regeringen har i vissa fall fått justera reformförslagen. I andra fall har ändringar skett i ett sent skede eller så har undantag fått införas. Det anmärker också på den bristande transparensen i reformerna som dessutom försämrats efter ändringarna under vintern 2009/2010. Rådet kritiserar regeringen för ett förhastat och delvis slarvigt genomförande av reformerna. (Underlag: analys av genomförandet av sjukförsäkringsreformerna.)

Regeringen anser att det var helt avgörande med en genomgripande reform av sjukförsäkringen för att bryta en passiv sjukskrivningsprocess som ledde till en alltför hög sjukfrånvaro. Som helhet har reformen varit mycket framgångsrik. Regeringen bedömer att reformen på sikt kommer att öka sysselsättningen med motsvarande ca 50 000 personer i heltidsarbete. Regeringen anser att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i huvudsak har klarat att genomföra reformen på ett bra sätt. De problem som uppstått har så skyndsamt som möjligt åtgärdats för att säkerställa reformens intentioner.

Kommentar:

Regeringens försvarar reformen med dess positiva effekter.

Önskvärt att skilja på behandlingen av stock och flöde i sjukskrivningen

Rådet anser att regeringen kunde ha "beviljat amnesti" åt de sjukskrivna och förtidspensionerade som redan fanns i systemet den 1 juli 2008 (stocken) då de nya sjukskrivningsreglerna infördes och låtit de nya reglerna endast gälla nya fall (flödet). Ett sådant förfarande hade enligt rådet gjort det möjligt att först pröva det nya systemet i mindre skala. (Underlag: teoretiska argument.)

Regeringen gör i denna fråga en annan bedömning än rådet. Med den av rådet föreslagna ordningen hade många inte fått möjlighet att komma tillbaka till arbetsmarknaden utan hänvisats till permanent utanförskap.

Kommentar:

Det är osäkert hur stor skillnaden i antalet, som kommit tillbaks till arbetsmarknaden, skulle ha blivit i de två alternativen i ett längre tidsperspektiv.

Otydlig och ologisk uppföljning av överskottsmålet

Rådet är positivt till att överskottsmålet lagfästs, men har vissa synpunkter på regeringens uppföljning av målet. Det anser att ett grundproblem med regeringens val av indikatorer för att följa upp överskottsmålet är att det blandar ihop ett bakåtblickande perspektiv, som syftar till att

utvärdera om överskottsmålet har uppfyllts, med ett framåtblickande perspektiv, som utgör ett planeringsverktyg för att målet ska uppfyllas i framtiden. Rådet förordar att endast två indikatorer ska användas: en rullande tillbakablickande indikator och en rullande framåtblickande indikator. Därtill menar rådet att om det uppkommer avvikelser från överskottsmålet över en viss storleksordning, ska regeringen vara skyldig att i en särskild skrivelse till riksdagen redovisa orsakerna till detta samt vilka åtgärder den avser vidta. (Underlag: teoretisk och empirisk analys.) Regeringen anser att uppföljningen av överskottsmålet fungerar väl och ser ingen anledning att ändra metod. Det har skett en rad förtydliganden av hur uppföljningen sker. Måluppfyllelsen bör främst vara framåtblickande. Men en bakåtblickande analys bör användas för att indikera om det finns systematiska avvikelser från överskottsmålet som riskerar att minska sannolikheten för att målet ska nås i framtiden. Regeringen anser att det är motiverat att använda flera olika indikatorer då överskottsmålet är definierat som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. Eftersom konjunkturläget inte kan mätas entydigt använder regeringen flera olika indikatorer som kompletterar varandra, och regeringen gör en samlad bedömning av måluppfyllelsen utifrån dessa indikatorer. Därtill vill regeringen peka på vikten av att väga in osäkerheten i det ekonomiska läget, som kan vara olika stor vid olika tillfällen, vid utvärderingen av överskottsmålet. Regeringen lägger stor vikt vid att tydligt redogöra för alla de faktorer som den tar hänsyn till när den gör den samlade bedömningen av måluppfyllelsen för överskottsmålet. När det gäller förslaget om en särskild skrivelse vid avvikelser från överskottsmålet ser regeringen inget behov av en sådan ordning. Inte heller finansutskottet har sett något skäl att införa en sådan reglering. Bedömningen av finanspolitikens inriktning lämnas i de ekonomiska propositionerna, där också eventuella åtgärder för att hantera avvikelser presenteras. Regeringen vill även påpeka att det genom en ändring av budgetlagen har införts en skyldighet för regeringen att vid minst två tillfällen under budgetåret redovisa måluppfyllelsen rörande överskottsmålet för riksdagen.

Kommentar:

FPR och regeringen gör olika bedömningar av lämpliga redovisningsformer. Rådet betonar enkelhet och tydlighet medan regeringen hänvisar till osäkerhet, sitt normala arbete vis à vis riksdagen och att finansutskottet inte krävt ytterligare redovisningar.

Behov av förbättrad redovisning och statistik

Rådet har i sina tidigare rapporter efterlyst förbättringar i redovisningen av de arbetsmarknadspolitiska programmen, den offentliga sektorns kapitalstock och investeringar, den offentliga sektorns totala nettoförmögenhet och generationskalkyler. Rådet anser att framsteg gjorts men inte i tillräcklig omfattning. I sin senaste rapport pekar rådet även på ett behov av förbättrad statistik när det gäller fördelningen mellan kort- och långtidsarbetslöshet. (Underlag: rådets analyser och bedömningar.)

Regeringen arbetar kontinuerligt med att utveckla redovisningen i de ekonomiska propositionerna. Utformningen av redovisningen är som regel en avvägning mellan flera olika behov. När det gäller de områden som rådet pekar ut vill regeringen framhålla att riksdagen inte haft några invändningar rörande redovisningen av dessa i 2010 års ekonomiska vårproposition.

Kommentar:

Rådets anmärkningar handlar inte bara om redovisning utan även om tillgång till statistik. Ett exempel är statistik över långtidsarbetslösheten. SCB publicerar inte dylik statistik över längre tidsperioder och Arbetsförmedlingens statistik finns tillgänglig för Finansdepartementet men inte för Finanspolitiska rådet och forskningsvärlden i övrigt.

Ej kommenterade rekommendationer

- Jobbskatteavdraget (JSA). FPR anser att regeringen borde förklarat hur JSA fungerar. Rådet har inte något emot JSA utan anser att det kan antas vara effektivt för att öka sysselsättningen. Till mekanismerna för detta hör inte bara ett ökat arbetsutbud utan även ökad efterfrågan på arbetskraft då det ökade utbudet leder till sänkta löner (före skatt men inte nödvändigtvis efter skatt). (Underlag: teoretisk analys, egna kalkyler och tidigare undersökningar.)
- Rådet anser det rimligt att beskatta arbetsinkomster och pensioner olika om man vill öka sysselsättningen. JSA omfördelar mellan pensionärer och yngre. Om man vill undvika det genom

skattesänkningar för äldre bör dessa knytas till födelseåret och inte permanent ges till alla över 65 år.² (Underlag: teoretisk analys.)

- Avvägningen mellan sysselsättning (ökad sysselsättning genom sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen) och försäkringsskydd bör bygga på korrekt information. Regeringen har hänvisat till kompletterande avtals- och fackliga försäkringar. Det är oklar hur kompletterande arbetslöshetsförsäkringar används. Utnyttjandet verkar vara lågt. (Underlag: egen enkät)

Kommentarer:

Gemensamt för dessa förslag är att de berör sidor i regeringens politik som regeringen kanske inte har något intresse att gå närmare in på:

- Att diskutera att JSA inte bara verkar genom att stimulera till ökat utbud av arbete utan även genom sänkta löner.
- Att JSA omfördelar mellan unga och pensionärer och hur det skulle kunna motverkas.
- I vilken utsträckning kompletterande försäkringar kompenserar för sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshetsförsäkringen.

2.2 Riksrevisionen

I Granskningsavsnittet ges under rubriken Effektivitetsrevisionen korta referat av samtliga granskningsrapporter som Riksrevisionen lämnat sedan föregående års budgetproposition. (Titlarna på de 34 rapporterna återfinns i bilagan.) Regeringens överväganden med anledning av dessa rapporter redovisas i huvudsak under respektive utgiftsområde. Till undantagen hör de som har med det finanspolitiska ramverket och skatterna att göra och som bemöts i de inledande kapitlen i budgetpropositionen.

De granskningsrapporter som hanteras i de inledande kapitlen i budgetpropositionen (avsnitt 6.2.1 respektive 12.6) och som täcker in samma områden som FPR studerar är följande som jag också ska kommentera här:

RiR 2009:20 Jobbskatteavdraget.

RiR 2009:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition.

RiR 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010.

Dessutom nämns utan närmare kommentarer följande rapporter med samma inriktning som Finanspolitiska rådets utvärderingar. De hanteras i budgetpropositionen under andra utgiftsområde. Av dessa återkommer jag i avsnitt 3 till dem som berör arbetsmarknadspolitiken.

RiR 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?

RiR 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program.

RiR 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning.

RiR 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?

RiR 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning.

RiR 2010:5 Arbetspraktik.

RiR 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter.

RiR 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess.

² Inte ens i avsnitt 6 om skattefrågor och 6.2.2 om skattesänkningar för pensionärer tar regeringen upp denna fråga.

Redan här kan dock noteras att alla RiR:s arbetspolitiska rapporter bemöts i regeringens arbetsmarknadsavsnitt. Någon motsvarande sker inte för motsvarande rekommendationer från Finanspolitiska rådet. De ”slutbehandlas” i Granskningsavsnittet.

Regeringen uppmärksammar redan i de inledande avsnitten i budgetpropositionen (Granskningsavsnittet) att Riksrevisionen sedan 2007 genomfört 13 granskningar inom arbetsmarknadsområdet inriktade mot styrning, implementering, utvärdering, regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens effekter samt sysselsättningseffekter av vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. *Revisorernas övergripande bedömning* är att regeringens styrning kan bli tydligare och att implementeringen på vissa områden kan förbättras och att det föreligger ett behov av fler effektutvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser för att skapa bättre underlag för styrning och förändring inom arbetsmarknadsområdet.

Regeringens kommentar i Granskningsavsnittet är att det är angeläget att utvärderingar sker kontinuerligt och att de är en integrerad del av planeringen vid införande och avskaffande av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är även viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt och det behövs därför information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika.

Jobbskatteavdraget

I granskningsrapporten pekar Riksrevisionen på otydligheter i redovisningen av Jobbskatteavdraget och avsaknad av jämförelser med tidigare bedömningar av reformeffekter. Riksrevisionen uppmanar regeringen att utveckla redovisningen och förtydliga definitionerna av begrepp som används i samband med redogörelsen av reformeffekter. Riksrevisionen anser vidare att allmänhetens kännedom om Jobbskatteavdraget är låg och rekommenderar därför att regeringen ger Skatteverket ett särskilt uppdrag att informera allmänheten om Jobbskatteavdraget. (Underlag: analys, Riksrevisionens egna kalkyler och undersökningar.)

Regeringen välkomnar granskningen och ser positivt på Riksrevisionens bedömning att Jobbskatteavdraget har potential att nå målet att på lång sikt öka arbetsutbudet. Även regeringen anser att det är viktigt att redogörelsen för Jobbskatteavdraget och dess reformeffekter är tydlig. Regeringen strävar efter att använda etablerade begrepp i budgetpropositionerna. Metoderna som används för att beräkna de förväntade effekterna av Jobbskatteavdraget har utvecklats och förbättrats sedan det andra steget infördes. Av den anledningen är det svårt att göra jämförelser med tidigare gjorda bedömningar. Regeringen instämmer också i att en ökad kännedom om Jobbskatteavdraget hos allmänheten är angelägen. I Skatteverkets uppdrag ingår att informera allmänheten om nya skatteregler. När det gäller Jobbskatteavdraget har Skatteverket information om detta på sin hemsida och i broschyren ”Dags att deklarerar”. Dessutom informerar Skatteverket om storleken på det Jobbskatteavdrag som getts den skattskyldige i den preliminära skatteuträkning som bifogas inkomstdeklarationen. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte är nödvändigt med något särskilt uppdrag till Skatteverket.

Det finansiella ramverket

När det gäller Riksrevisionens synpunkter på uppföljningen av överskottsmålet hänvisar regering till vad som sagts i anslutning till FPR:s synpunkter. Det enda nya som tillkommer med anledning av Riksrevisionens kritik har att göra med tidigareläggningen av utbetalningar av medel till kommunerna till 2009. Regeringen anser att den ska ses i ljuset av den exceptionella osäkerhet om den ekonomiska utvecklingen som rådde vid tidpunkten för detta beslut. Regeringen bedömde att det var nödvändigt att ha en väsentlig säkerhetsmarginal under utgiftstaket 2010 och redovisade tydligt att utbetalningen av det extra statsbidraget till kommuner och landsting förlades till 2009 för att det fanns ett större utrymme under taket det året. Dessutom angavs att en tidigarelagd utbetalning gav en positiv ränteeffekt för kommuner och landsting. Regeringen anser att under de omständigheter som rådde var en tidigareläggning av utbetalningen en bättre ordning jämfört med risken att få ett överskridande av utgiftstaket eller en framtvingad höjning av detsamma. Tidigareläggningen var även förenlig med de bestämmelser om redovisning mot anslag och

inkomstittlar som finns i budgetlagen. Regeringen vill framhålla att utgiftstaket fastställs på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik. Utrymmet för reformer under taket begränsas primärt av överskottsmålet, avvägningen mellan inkomst- och utgiftsreformer och behovet av en säkerhetsmarginal under utgiftstaket. Beaktas dessa förutsättningar finns det ingen risk för att utgiftstaket över tiden förlorar sin disciplinära funktion. Regeringen har utvecklat motiven till förslaget till nytt utgiftstak i den riktning som Riksrevisionen föreslår. Bland annat framgår det att motivet till den jämförelsevis låga årliga ökningstakten av utgiftstaket 2013 och 2014 är att budgeteringsmarginalen för 2013 och 2014 ska minska jämfört med den förhållandevis stora marginalen 2012, så att utgiftstaket får en mer styrande effekt på utgiftsutvecklingen.

Regeringen framhåller också att man som en följd av Riksrevisionens tidigare kritik har gjort ett antal förbättringar av redovisningen: av kommunsektorns finanser, de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet, kopplingen mellan hållbarhetsanalyserna och den valda nivån på överskottsmålet och tolkningen av den s.k. S2-indikatorn.

Annan kritik svarar regeringen inte på. Det gäller exempelvis Riksrevisionens påpekande att beskrivningen av prognosen för potentiell BNP är mycket knapphändig, att det saknas förklaringar till de relativt kraftiga förändringarna i bedömningen av den potentiella produktionsnivån mellan olika prognostillfällen och att det saknas transparens i utformningen av de långsiktiga scenarierna.

2.3 Sammanfattning

När det gäller *Finansplanen* kan konstateras att forskning och utvärderingar inte är något underlag som används för att motivera de stora dragen i den ekonomiska politiken. Att *Finansplanen* inte i detalj underbygger budgetförslagen med hänvisning till vetenskaplig forskning och utvärdering är kanske inte så konstigt. Det skulle föra mycket långt. Hänvisningar till "forskningen" och kommande utvärderingar förekommer men de fyller snarare funktionen att inge förtroende och peka på att ett vetenskapligt angreppssätt ligger bakom arbetet med budgeten.

Finanspolitiska rådets slutsatser bygger på tidigare forskning och utvärderingar samt resonemang utifrån tillgänglig teori och empiri. Att regeringen och FPR i många fall kommer till olika slutsatser har olika förklaringar:

- Olika bedömningar i osäkra prognossituationer (reformutrymme)
- Olika bedömningar av effekter av vidtagna åtgärder (utveckling av faktisk pensionsålder)
- Olika motiv för åtgärder och bedömning av effekter i brist på utvärderingar (permanent ROT-avdrag)
- Olika bedömning av effekter i brist på utvärderingar (högskoleexpansion i lågkonjunktur)
- Olika bedömningar av mål och medel och av medlens effektivitet (sjukförsäkringsreformen, snabbheten i genomförandet av sjukförsäkringsreformen och införandet av kompletterande aktörer i arbetsmarknadspolitik)
- Olika bedömningar av behov av enkelhet och tydlighet kontra önskemål om mångfacetterade beskrivningar och ovilja att ändra redovisningsrutinerna detta i samförstånd med närmast berörda (gäller redovisning i allmänhet och redovisning av överskottsmål och långtidsarbetslöshet i synnerhet).

I ett antal fall står regeringens bedömningar och förhoppningar mot rådets teori och empiri. Det gäller sökaktiviteter i lågkonjunktur, yrkesutbildning/yrkesvux jämfört med arbetsmarknadsutbildning, kvaliteten i Jobb- och utvecklingsgarantin samt effekten av kompletterande aktörer.

Regeringen avstår gärna från obehaglig pedagogik. FPR är försiktigt och i brist på underlag pekar man på behov av mer forskning och fler utvärderingar.

Riksrevisionen har en annan konstitutionell ställning än Finanspolitiska rådet. Det är ett verk under riksdagen medan FPR är regeringens/Finansdepartementets verk. De av Riksrevisionens granskningar som redovisas i det inledande Granskningsavsnittet är både inriktade på substansen i politiken och formerna för redovisning och styrning. Det senare liksom dess konstitutionella ställning kan vara orsaken till ett mindre kärvt tonläge i regeringens kommentarer och att regeringen vill tillmötesgå Riksrevisionens krav. I substansfrågorna verkar dock regeringen inte ta intryck av Riksrevisionens kritik, exempelvis för bristen på information till allmänheten om JSA och tidigareläggningen av utbetalningarna till kommunerna 2009. Eftersom regeringen återkommer till Riksrevisionens utvärderingar under respektive utgiftsområde får det slutgiltiga omdömet om regeringens hantering av Riksrevisionens granskningar bli beroende av vad som framkommer i mitt avsnitt om arbetsmarknadspolitik.

3 Arbetsmarknadspolitik

I det här avsnittet ska jag behandla de olika arbetsmarknadspolitiska programmen. Vilka utvärderingar tar regeringen upp? Hur reagerar man på dessa utvärderingar? Finns det andra aktuella utvärderingar som man inte behandlar? Avsnittet inleds med vissa övergripande frågor som mål, styrning, Arbetsförmedlingens organisation, kompletterande aktörer och de arbetsmarknadspolitiska s.k. garantierna. Därefter följer arbetsmarknadsutbildning, arbetspraktik etc. i enlighet med översikten i tabellen 3.1.

Varje avsnitt innehåller i princip en beskrivning av åtgärden, regeringens analys och slutsatser samt kommentarer beträffande regeringens sätt att använda utvärderingar. I det senare fallet har jag haft nytta av de översikter av utvärderingar som gjorts på senare tid bl.a. Segendorf & Teljosuo 2011, Sohlman 2010b, Forslund & Vikström 2010, SOU 2010:88 och 2011:11.

Inledningsvis kan noteras att i början av det arbetsmarknadspolitiska avsnittet deklarerar regeringen att uppföljning och utvärdering ska ”utvecklas och prioriteras inom berörda myndigheter”.

Under den finanspolitiska krisen expanderade antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder från 85 000 år 2008 till 127 000 respektive 189 000 personer per månad år 2009 och 2010. Under 2011 beräknar regeringen att det ska minska till 167 000 och sedan ytterligare falla till 133 000 år 2012 och 120 000 år 2013. Regeringens siffror för fördelningen på åtgärder 2008 och 2009 framgår av tabell 3.1

Tabell 3.1 Genomsnittligt antal deltagare i konjunkturberoende program per månad 2008 och 2009

	Antal 2008	Antal 2009
Program med aktivitetsstöd	70 800	120 700
Arbetsmarknadsutbildning	4 700	4 400
Arbetspraktik	1 400	9 100
<i>Därav Praktisk kompetensutveckling</i>	<i>0</i>	<i>1 500</i>
<i>Därav Prova-på-platser</i>	<i>200</i>	<i>600</i>
Förberedande insatser	10 200	12 900
<i>Därav Aktiviteter inom vägledning/platsförmedling</i>	<i>300</i>	<i>700</i>
<i>Därav Arbetslivsinriktad rehabilitering</i>	<i>7 700</i>	<i>9 900</i>
<i>Därav Förberedande utbildning</i>	<i>2 000</i>	<i>2 000</i>
<i>Därav Fördjupad kartläggning och vägledning</i>	<i>100</i>	<i>200</i>
Jobbgarantin för ungdomar	11 000	34 700
Jobb- och utvecklingsgarantin	41 300	57 200
<i>Därav Fas 3</i>	<i>0</i>	<i>3 900</i>
Stöd till start av näringsverksamhet	2 100	2 300
Anställningsstöd*	14 100	6 700
<i>Därav Instegsjobb</i>	<i>1 200</i>	<i>2 400</i>
<i>Därav Särskilt anställningsstöd</i>	<i>5 900</i>	<i>4 300</i>
Konjunkturberoende program	84 900	127 400
Nystartsjobb	16 000	19 300

Anm. Observera att deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin samt Jobbgarantin för ungdomar kan delta i övriga program inom ramen för garantierna. Deltagarna redovisas dock endast under respektive garanti.

* Den stora minskningen av anställningsstöd beror främst på att olika former av tidigare anställningsstöd upphörde.

Som redan framgick av de inledande avsnitten i budgetpropositionen är regeringens arbetsmarknadspolitik inriktad på att hindra att arbetslösheten, framför allt långtidsarbetslösheten, fastnar på en hög nivå. Under den ekonomiska krisen steg antalet långtidsarbetslösa. Med AKU:s definition (26 veckors arbetslöshet) var vid mitten av 2008 1,5 procent av arbetskraften långtidsarbetslös. Andelen låg som mest på knappt 3 procent i början på 2010 innan den började vända ner igen. Bland högriskgrupperna utrikes födda och lågutbildade har dock ännu ingen nedgång kunnat noteras. En liknande utveckling gäller om man använder Arbetsförmedlingens definition för långtidsarbetslöshet, ”inskrivna på Arbetsförmedlingen i över två år”. Denna definition av långtidsarbetslöshet visar att långtidsarbetslösheten gick ner från mycket höga nivåer i början på 90-talet (125 000 år 1996) och låg år 2004 på 40 000. Under den senaste krisen kom man upp i 68 000 år 2010 och ännu 2011 hade inte antalet börjat minska. Till de mest utsatta grupperna med denna definition hör äldre, lågutbildade och utrikes födda (Finanspolitiska rådet, 2011). Finanspolitiska rådet finner denna utveckling oroande. Obalanserna mellan utbildningsnivåer ökar och sysselsättning inom industri minskar. För att komma till rätta med långtidsarbetslösheten krävs yrkesmässig och geografisk rörlighet.

3.1 Mål och styrning i arbetsmarknadspolitiken och av Arbetsförmedlingen

I det här avsnittet ska jag ta upp vissa allmänna frågor om regeringens mål för och styrning av arbetsmarknadspolitiken inklusive Arbetsförmedlingen (AF). Regeringens viktigaste verktyg för att genomföra arbetsmarknadspolitiken är Arbetsförmedlingen. Efter regeringsskiftet 2006 har Arbetsförmedlingen omorganiserats och är numera en enda rikstäckande myndighet. Tidigare fanns en central myndighet, AMS, och länsmyndigheter, de s.k. länsarbetsnämnderna, LAN.

Utvärderingar som regeringen reagerar på

Riksrevisionen har i två rapporter granskat regeringens styrning och redovisning av arbetsmarknadspolitiken samt regleringen av Arbetsförmedlingen (RiR 2008:26, RiR 2010:1). I

det första fallet handlar det bland annat om regeringens sätt att definiera begreppet ”utanförskap” och redovisa sysselsättningspolitikens effekter på arbetskraftsutbud och sysselsättning. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen förändra redovisningen och analysen på bl.a. följande punkter.

- Regeringen redovisar inte effektutvärderingar i tillräcklig omfattning och borde analysera behovet av utvärderingar för att mer långsiktigt kunna bedöma arbetsmarknadspolitiken.
- Regeringen borde tydligt redovisa vilka bedömningsgrunder som ligger bakom regeringens bedömningar i budgetpropositionerna avseende arbetsmarknadspolitiken resultat.
- Regeringen borde ange hur den ser på de arbetsmarknadspolitiska medlens funktionssätt.
- Mixen av de arbetsmarknadspolitiska programmen borde ses över i syfte att effektivisera arbetsmarknadspolitiken.

I det andra fallet påpekar Riksrevisionen att Arbetsförmedlingens regleringsbrev saknar en klar disposition baserad på en distinktion mellan mål, uppdrag och medel. Målen borde utformas så att de är tydliga, uppföljningsbara och mätbara samt följas upp och utvärderas. Arbetsförmedlingen borde vidare genomföra en översyn av sitt styrkort, renodla modellen för fördelning av förvaltningsanslaget och utveckla den i en riktning som tar hänsyn till de arbetssökandes svårigheter att få arbete, arbetsförmedlingarnas faktiska arbetsbelastning och teknisk effektivitet. I ytterligare en annan rapport (RiR 2010:6) bedömer Riksrevisionen att andra arbetsuppdrag hos Arbetsförmedlingen fortfarande tenderar att i alltför hög utsträckning konkurrera ut kontakterna med arbetsgivarna.

Med anledning av omorganisationen av Arbetsförmedlingen (AF) tog regeringen själv initiativ till en granskning av AF:s organisation. Ernst & Young lämnade under 2008 två delrapporter om omorganisationen och under hösten 2009 inkom en slutrapport (dnr A2008/660). Konsulterna bedömer att flera förbättringar har skett, men att det finns vissa kvarstående brister och utvecklingsområden inom myndigheten, t.ex. att se till att ledningens beslut och prioriteringar får genomslag i hela organisationen.

Regeringens syn på arbetsmarknadspolitiken och reaktioner på utvärderingarna

Regeringens bedömning är att ljusare utsikter för ekonomin tillåter att de åtgärder regeringen har vidtagit för att mildra krisens effekter på arbetsmarknaden successivt kan anpassas till det nya läget och politiken återigen inriktas mot de mer långsiktiga problemen på arbetsmarknaden som håller nere den varaktiga sysselsättningen. Under 2011 väntas dock arbetslösheten fortfarande vara hög. Därför behövs å ena sidan temporära insatser som motverkar att fler personer blir arbetslösa under lång tid och som stärker konkurrenskraften bland dem som står långt från arbetsmarknaden. Å andra sidan motiverar det rådande arbetsmarknadsläget fortsatt att en del av resurserna satsas på korttidsarbetslösa för att de så snabbt som möjligt ska kunna övergå till jobb.

Stödet till korttidsarbetslösa består framför allt av insatser för att upprätthålla sökaktiviteten på en rimlig nivå. Till detta kommer coachningsinsatser och praktikplatser. Personer som varit arbetslösa under lång tid får stöd genom Jobb- och utvecklingsgarantin, Jobbgarantin för ungdomar, Särskilt anställningsstöd samt Nystartsjobb. För att säkerställa att även personer som varit arbetslösa under lång tid får ta del av den ökande arbetskraftsefterfrågan är det viktigt att fler personer kan erbjudas ett Särskilt anställningsstöd och att de insatser som erbjuds inom ramen för garantierna är av god kvalitet.

Regeringens långsiktiga sysselsättningspolitik fokuserar på åtgärder som stärker utbudet av arbetskraft eftersom erfarenheten visar att det är utbudet av arbetskraft som på sikt bestämmer sysselsättningens storlek. Matchningen mellan arbetssökande och lediga platser är därför av central betydelse för sysselsättningsutvecklingen. Regeringen gjorde i 2010 års ekonomiska vårproposition bedömningen att regeringens politik har bidragit till att arbetsmarknaden är mer

flexibel i dag än på 1990-talet. Arbetsmarknadspolitiken innehåller nu större inslag av incitament att aktivt söka jobb, vilket bidrar till en effektivare matchningsprocess på arbetsmarknaden.

Regeringens svar på frågan om att förbättra *redovisningen av sysselsättningspolitikens effekter och kostnadsbedömningar* är att regeringen eftersträvar att göra beräkningar i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer men att det endast varit möjligt i vissa fall, då de dynamiska skattningarna uppvisar stor osäkerhet (jfr. även Arbetspraktik).

Beträffanden *målen* för de arbetsmarknadspolitiska programmen att de ska vara *tydliga, uppföljningsbara och mätbara* samt följas upp och utvärderas anför regeringen att den löpande kontrollerar hur Arbetsförmedlingen implementerar och genomför sina uppdrag. Regeringen anser också att *effektutvärderingar* är viktiga och att politikutformningen ska kunna vara evidensbaserad. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) har bl.a. i uppdrag att främja, stödja och genomföra utvärdering av arbetsmarknadspolitiken. Även andra aktörer utvärderar den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Effektutvärderingar tar dock ofta lång tid att genomföra och de insatser som vidtas i exempelvis en hastigt försämrad konjunkturläge kan inte alltid utformas så att effektutvärderingar möjliggörs. Regeringen avser därför inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av dessa Riksrevisionens rekommendationer.

Regeringen arbetar löpande med att anpassa *mixen av åtgärder* till det rådande konjunkturläget och anser därför att rekommendationen beträffande mixen har beaktats och även fortsättningsvis kommer att beaktas.

Regeringen strävar efter att de *styr signaler som ges i bl.a. regleringsbrev* är och ska vara tydliga. Att fortsätta utveckla myndighetsstyrningen är dock alltid relevant. Regeringen avser emellertid inte att vidta några särskilda åtgärder med anledning av denna Riksrevisionens rekommendation.

Angående Riksrevisionens rekommendation att regeringen borde efterfråga en mer specificerad återrapportering av Arbetsförmedlingens arbete med *arbetsgivarkontakter* anser regeringen att det inte är lämpligt att efterfråga någon mer detaljerad sådan återrapportering. Detta mot bakgrund av att arbetet med arbetsgivarkontakter har utvecklats positivt, att Riksrevisionen också konstaterar att regeringen förmedlat vikten av arbetsgivarkontakter till Arbetsförmedlingen och att en sådan begäran kan få en icke önskvärd styreffekt genom att Arbetsförmedlingen därmed prioriterar detta arbete på bekostnad av andra instruktionsenliga uppgifter.

Riksrevisionen rekommenderar *Arbetsförmedlingen att genomföra en översyn av sitt styrkort, renodla modellen för fördelning av förvaltningsanslaget*, underlätta för arbetsförmedlingskontoren att hinna med *arbetsgivarkontakterna*, utveckla uppföljningen och utvärderingen av arbetet med arbetsgivarkontakter, överväga att se över omfattningen och inriktningen på arbetsförmedlarnas kompetensutveckling för arbetet med arbetsgivarkontakter, vidta åtgärder för att förbättra dokumentationen av dessa kontakter samt analysera hur de tjänster som erbjuds arbetsgivare kan utvecklas. Ernst & Young har haft i uppdrag av Arbetsmarknadsdepartementet att följa upp och utvärdera omorganisationen av Arbetsförmedlingen. Regeringen följer Arbetsförmedlingens arbete med att utveckla den interna styrningen så att verksamheten kan genomföras på ett effektivt och rättssäkert sätt. Regeringen överväger också att åter låta en extern granskare följa upp reformeringen av Arbetsförmedlingen.

Regeringen strävar efter att de *arbetsmarknadspolitiska insatserna* ska anpassas efter individernas behov. En insats kan ha flera olika syften och kan därför vara svår att föra in i en fastställd struktur. Regeringen avser därför inte att vidta några åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendation att kategoriindela de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.

Regeringen gör sammantaget bedömningen att förändringarna i Arbetsförmedlingens verksamhet och organisation bidrar till att stadigvarande öka sysselsättningen på sikt och att Arbetsförmedlingen under 2009 har genomfört sitt utökade uppdrag att även prioritera personer som har en kortare inskrivningstid.

Kommentarer

Regeringens allmänna bedömning är att de kvarstående problemen på arbetsmarknaden kan, som konstaterades i avsnitt 2.1, lösas inom ramen för *minskade anslag* till Arbetsförmedlingen. Anslagsminskningen kan förefalla anmärkningsvärd då dels reformerna avseende vidgade möjligheter till valfrihet för de arbetssökande och påskyndad etablering av nyanlända invandrare kommer att kräva större insatser från Arbetsförmedlingen (se vidare avsnitt 3.2 och 3.9), dels läget för många av de långtidsarbetslösa grupperna ännu inte förbättrats, fler ska kunna erbjudas Särskilt anställningsstöd och insatserna inom ramen för garantierna ska vara av god kvalitet. Även detta ställer större krav på Arbetsförmedlingens handläggare. Trots ljusningar på arbetsmarknaden väntas arbetslösheten fortfarande vara hög under 2011 men regeringen räknar ändå med minskade anslag och minskat antal deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Politikutveckling

Regeringens generella inställning till Riksrevisionens rekommendationer är att regeringen gjort vad man kan och lämpligen bör göra. Den enda punkt där man explicit överväger någon åtgärd är att eventuellt ytterligare en utvärdering av Arbetsförmedlingens organisation ska göras.

Strategi för utvärderingar och användning av utvärderingar

Regeringen har inte, som Riksrevisionen konstaterar, arbetat systematiskt med utvärderingar. Resultatet är att det saknas kunskap om hur de åtgärder regeringen satsat på fungerar och hur pass effektiva de är för olika grupper och i olika konjunkturlägen. Det behövs en uthållig utvärderingsverksamhet för att få fram dylika resultat vilket också diskuterats i olika utvärderingsöversikter (Skedinger, 2010, Sohlman 2010b, 2010c, även SOU 2011:11)

Arbetsgivarkontakter

Arbetsgivarkontakter är avgörande för att Arbetsförmedlingens arbete med att skaffa jobb till svaga grupper ska vara framgångsrikt. Särskilt utrikes födda som saknar svenska nätverk behöver hjälp med arbetsgivarkontakter. Att regeringen inte explicit vill engagera sig på den punkten kan vara till nackdel för en framgångsrik arbetsmarknadspolitik (bl.a. diskuterat i senare studier som Segendorf & Teljosuo, 2011, SOU 2011:11).

Programvolym och programmix

Det har funnits en vetenskaplig debatt om huruvida programvolymen och programmixen bör förändras över konjunkturerna. (Finanspolitiska rådet, 2010, Sohlman, 2010a, även SOU 2011:11). Finanspolitiska rådet noterade att de arbetsmarknadspolitiska programmen inte ökade i samma takt som den totala arbetslösheten 2008 – 2010 (Finanspolitiska rådet, 2010). Långtidsutredningen bedömde sedermera att programvolymerna och resurserna bör variera med konjunkturerna (SOU 2011:11). Men det finns inget vetenskapligt empiriskt underlag för att uttala sig om var den optimala nivån ligger vare sig i hög- eller lågkonjunktur och hur arbetsmarknadspolitiken ska anpassas till konjunkturen. En välavvägd arbetsmarknadspolitik anses dock kunna bidra till att hålla nere jämviktsarbetslösheten (Forslund & Vikström, 2010).

Beträffande sammansättningen av åtgärderna reste som vi såg i avsnitt 2.1 Finanspolitiska rådet frågan om inte de arbetsmarknadspolitiska programmen blivit alltför små och jobbsökaraktiviteterna för omfattande. Rådet menade att en hög sökintensitet med all sannolikhet har mindre effekt på chansen att få ett jobb i en djup lågkonjunktur än annars. LU är 2011 mer tveksamt till att förändra programmixen över konjunkturerna. Det finns visserligen skäl som talar för mer längre insatser, särskilt arbetsmarknadsutbildning, och mindre jobbsökande i lågkonjunktur men konjunkturedgångar kan se olika ut med avseende på sammansättningen av de

arbetslösa och omfattningen av strukturomvandlingen. Det är en stor brist att utvärderingar i så hög grad saknas när det gäller vilka åtgärder som fungerar för vilka grupper i konjunkturnedgångar. (Forslund & Vikström 2010, SOU 2011:11).

Arbetsförmedlingens uppdrag – arbetslösa grupper

Regeringen har satsat på att utvidga Arbetsförmedlingens ansvar för olika grupper inklusive sjuka och utrikes födda. Men regeringen för inte något resonemang i budgetpropositionen om var gränsen för Arbetsförmedlingens ansvar bör gå. LU tar 2011 upp den diskussionen och gör bedömningen att Arbetsförmedlingen bör ha huvudansvaret för alla arbetssökande. Det skulle även gälla mottagare av försörjningsstöd i kommunerna mot bakgrund av problemen med det nuvarande dubbla ansvaret för dessa grupper och att kommunernas verksamhet inte systematiskt dokumenteras och utvärderas. Ett alternativ är en omorganisation i riktning mot en One-stop-shop, (En-väg-in-struktur). En sådan lösning har införts i Norge. Erfarenheterna från Norge visar att en dylik omorganisation kan vara problematisk och kostnadskrävande varför LU i stället rekommenderar att Arbetsförmedlingen får huvudansvaret för alla arbetslösa. (SOU 2011:11)

3.2 Kompletterande aktörer

Regeringens ambition har varit att en tredjedel av de inskrivna i Jobbgarantin för ungdomar och de två första faserna i Jobb- och utvecklingsgarantin ska få service av kompletterande aktörer. I slutet av 2009 hade Arbetsförmedlingen nått upp till de nivåerna. Sedan 2009 är coachning dessutom tillgänglig för arbetslösa som ännu inte deltar i Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar. Vidare trädde i juli 2010 lagen om valfrihet i kraft.

Arbetsförmedlingen kan nu öka valmöjligheterna för den arbetssökande framför allt genom användningen av kompletterande aktörer som jobbcoacher. Valfrihetssystemet innebär att den arbetssökande kan välja den leverantör som han eller hon uppfattar tillhandahålla den bästa kvaliteten bland dem som Arbetsförmedlingen tecknat avtal med. På sikt anser regeringen att Arbetsförmedlingen bör introducera valfrihetssystemet i alla arbetsmarknadspolitiska verksamheter där så är möjligt.

Utvärderingar som regeringen reagerar på

Regeringen noterar följande utvärderingar och uppföljningar:

- Riksrevisionen som i sin granskning av Jobb- och utvecklingsgarantin (RiR 2009:22) bedömer att de kompletterande aktörerna inte har bidragit till Jobb- och utvecklingsgarantins effektivitet och därför rekommenderar Arbetsförmedlingen att utvärdera de kompletterande aktörernas bidrag.
- IAF som har följt upp sin granskning av hur Arbetsförmedlingen säkerställt sitt ansvar för myndighetsutövningen i arbetslöshetsförsäkringen visavi kompletterande aktörer (IAF 2010:3, dnr A2010/1161). Enligt IAF kvarstår vissa brister från tidigare granskning, bl.a. avseende informationsöverföring mellan Arbetsförmedlingen och de kompletterande aktörerna samt hanteringen av personuppgifter hos de kompletterande aktörerna efter avslutat uppdrag. Enligt Arbetsförmedlingen ska dessa brister ha åtgärdats under första halvåret 2010. IAF har i uppdrag att följa upp och analysera hur Arbetsförmedlingens kontrollfunktion säkerställts i samarbetet med kompletterande aktörer.
- Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) som har utvärderat försöksverksamhet med kompletterande aktörer under perioden 2007–2008 (Bennmarker m.fl., 2009). Utvärderingen visar att det finns tecken på att de kompletterande aktörerna hade nöjdare deltagare och var bättre på att förmedla jobb till utrikes födda än Arbetsförmedlingen, men att de var något mindre bra på att hjälpa ungdomar ur arbetslöshet.
- En studie av Jobb- och utvecklingsgarantin som Arbetsförmedlingen presenterat (Arbetsförmedlingen, 2009c, Harkman m.fl., 2010) indikerar att deltagare hos kompletterande

aktörer i högre grad deltar i aktiviteter och söker jobb samt har tätare kontakt med sin handledare än deltagare i Arbetsförmedlingens egen verksamhet. Detsamma har IFAU funnit i sin rapport om Jobb- och utvecklingsgarantin (Martinsson & Sibbmark, 2010b). Den senare studien visar vidare att deltagarna hos kompletterande aktörer i högre utsträckning än deltagarna hos Arbetsförmedlingen anser att de blivit bättre på att söka jobb men trots detta är båda kategorierna deltagare lika nöjda med sina förmedlare.

- En försöksverksamhet bedrevs under 2008 och 2009 av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan på uppdrag av regeringen (dnr S2008/702) för att pröva alternativa insatser för långtidssjukskrivna. Syftet med försöksverksamheten var att pröva om kompletterande aktörer, som erhåller ersättning utifrån prestation och resultat, snabbare och effektivare kan ge långtidssjukskrivna stöd för att återfå arbetsförmågan och få ett reguljärt arbete. Arbetsförmedlingen har uppdragit åt Malmö högskola att genomföra två processutvärderingar av försöket. Enligt studierna uppger deltagare i privat verksamhet att de har deltagit i fler olika slags aktiviteter än deltagare i offentlig verksamhet. Däremot upplever deltagare i offentlig verksamhet fler positiva effekter av de insatser som erbjudits. Försöksverksamheten utvärderas av IFAU och resultaten beräknas vara färdiga 2011.

Regeringens reaktioner på utvärderingarna

Regeringen menar att de kompletterande aktörernas kunskap och nytänkande kommer att kunna bidra till att fler deltagare i garantierna snabbare hittar ett arbete men att det är angeläget med fortsatt uppföljning och utvärdering så att verksamheten kan förbättras ytterligare. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av den lag om valfrihet hos Arbetsförmedlingen som trädde i kraft 2010.

Andelen kompletterande aktörer var inledningsvis begränsad. Finansskrisen gjorde läget på arbetsmarknaden exceptionellt allvarligt och regeringen bedömde att marknaden för kompletterande aktörer snabbt behövde expandera. Arbetsförmedlingen bedriver utvecklingsarbete avseende upphandlingen av kompletterande aktörer.

Kommentarer

Regeringen undviker att beskriva vilka sysselsättningseffekter av kompletterande aktörer som kommer fram i de utvärderingar man nämner. Både IFAU:s och Arbetsförmedlingens studier visar att i genomsnitt och på längre sikt blev det inga skillnader i sysselsättning och inkomster mellan dem som gått till offentliga respektive privata aktörer.

Som framgick av avsnitt 2.1 gör Finanspolitiska rådet en positiv bedömning av att kompletterande aktörer används för att effektivisera arbetsmarknadspolitikerna. Rådet ställer sig dock tveksamt till att marknaden klarar av att växa med bra kvalitet i tjänsterna i den takt regeringen önskar. Rådet menar att regeringen i detta avseende haft alltför bråttom att ”privatisera” arbetsmarknadspolitikerna. Särskilt ersättningsformerna till de kompletterande aktörerna borde ses över.

LU är 2011 mer tveksam till om det finns särskilt stora vinster att hämta hem genom samarbetet med de kompletterande aktörerna. Under alla omständigheter måste regeringen arbeta med dem på ett mer genomtänkt sätt. (Forslund & Vikström 2010, även SOU 2011:11)

3.3 Garantier för arbetslösa

3.3.1 Inledning – garantier och jobbsökaraktiviteter

Användningen av ”garantier” har successivt utvidgats inom arbetsmarknadspolitikerna. Det började med Aktivitetsgarantin 2000. Sedan följde 2007 Jobbgarantin för ungdomar och Jobb- och utvecklingsgarantin för långtidarbetslösa. Tanken med garantierna är att alla arbetslösa som uppfyller vissa villkor obligatoriskt ska hänvisas till dessa. Inom garantierna finns sedan ett antal

insatser tillgängliga som tillämpas på ett strukturerat sätt. Jobsökaktiviteter och coachning ligger i allmänhet först i åtgärdskedjan och sedan följer vid behov tyngre insatser. Tidigare hade arbetslösa bedömts var för sig när de kommit till Arbetsförmedlingen och alla skulle i princip få en individuell handlingsplan.

Det finns två aspekter på garantierna som jag tänkte ta upp inledningsvis innan utvärderingar av de praktiska erfarenheterna av Jobbgarantin för ungdomar och Jobb- och utvecklingsgarantin för långtidsarbetslösa diskuteras. För det första vad det finns för empiriskt underlag för att bedöma själva idén med garantier. För det andra vad vet man om effektiviteten i förmedlingsinsatser, jobsökande, coachning etc. som är en så betydande ingrediens i garantierna.

Garantier

Regeringen för ingen allmän diskussion i budgetpropositionen om eventuella för- och nackdelar med garantierna, obligatorium kontra individuella handlingsplaner, hur garantierna bör läggas upp, vem de passar för etc. I den *vetenskapliga litteraturen* återfinns ett begynnande intresse för dessa frågor. Det empiriska underlaget är dock bräckligt (Forslund & Vikström 2010, även SOU 2011:11). En huvudfråga handlar om individuell kontra kollektiv behandling av de arbetslösa alternativt om det går att få in tillräckligt mycket av individuell behandling inom garantierna så att fördelarna med ett förprogrammerat arbetssätt överväger nackdelarna. På denna punkt finns dock ingen empirisk evidens.

En annan aspekt som också diskuterats är garantiernas s.k. annonserings- eller avskräckningseffekter. Med det menas att individer kan känna sig extra manade att anstränga sig att skaffa sig jobb när tiden för ett obligatoriskt inträde i en garanti närmar sig. På så sätt kan garantierna fungera som ett test på arbetsviljan. Detta är i och för sig ett viktigt inslag i arbetsmarknadspolitiken och man har i studier av garantier observerat att de kan ha dylika effekter. Enda syftet med en garanti kan dock inte vara annonseringseffekterna. För de individer som går in i garantin måste aktiviteterna vara meningsfulla och underlätta en övergång till arbete. Det kan vara en grannlaga uppgift att konstruera garantier som å ena sidan är tillräckligt avskräckande för att få ut dem, som inte behöver stöd från Arbetsförmedlingen, på arbetsmarknaden och å andra sidan göra garantierna meningsfulla för dem som behöver stöd för att ta sig tillbaks till arbetsmarknaden. (Forslund & Vikström, 2010, även SOU 2011:11, Hall & Liljeberg, 2011, Gerdes, 2011).

Mest har det dock varit frågan om mer teoretiska bedömningar av garantier. Långtidsutredningen argumenterade sedermera för att garantier är ett exempel på ett bra och strukturerat arbetssätt som är till nytta för svaga grupper. LU anser dock att det krävs att aktivitetsgraden i garantierna är hög (både för test av arbetsviljan och som stöd för svaga grupper). De borde också kunna göras mer flexibla (för att överbygga skillnaderna mellan individuella behov och kollektiva lösningar). Individuella anvisningar till garantierna i förtid skulle kunna tillåtas för individer som är i särskilt behov av ett sekventiellt uppbyggt stöd från arbetsförmedlare. Statistiska urvalverktyg, som exempelvis profilering, skulle kunna vara ett stöd för förmedlarna. Enligt LU borde också alla nyanlända utrikes födda som avslutat ett introduktionsprogram utan att gå vidare till arbete eller studier kunna komma ifråga för garantierna. (SOU 2011:11)

Förmedlingsinsatser, matchning, jobsökaktiviteter, coachning

Enligt *regeringen* är matchning (platsförmedling och upprätthållande av sökaktiviteten) Arbetsförmedlingens huvuduppgift. I årsredovisningen för 2009 skriver Arbetsförmedlingen att det är rimligt att förutsätta att en hög sökaktivitet främjar en effektiv matchning och konstaterar att sökaktiviteten bland de arbetslösa har upprätthållits trots att det fanns färre arbeten att söka 2009 än 2008.

Kommentarer

Regeringens syn på förmedlingsinsatser och jobsökaktiviteter är tämligen onyanserad. Det är

en effektiv åtgärd. Det stämmer att utvärderingsstudier tyder på att förstärkta förmedlingsinsatser kan vara en billig och effektiv arbetsmarknadspolitisk åtgärd. När det kommer till detaljer saknas dock evidens i långa stycken. Det finns exempel på både mer och mindre lyckade försök med intensifierade arbetsförmedling. Tveksamheter råder om och när det passar att använda förstärkta förmedlingsinsatser:

- I vilka konjunkturlägen, hög-, medel- eller lågkonjunktur.
- I hur pass stora volymer.
- För vilka grupper i olika konjunkturlägen, mer anställningsbara individer, långtidsarbetslösa, lågutbildade, ungdomar.
- Tidigt eller sent under en arbetslöshetsperiod.
- Vilka element den förstärkta arbetsförmedlingen ska innehålla.

Hur jobbsökandet bäst ska kombineras med screening, kontroller, sanktioner och avskräckning återstår också att utreda. För arbetslösa som står relativt nära arbetsmarknaden kan en pushig förmedlingsverksamhet (och avskräckande garantier) vara av godo. För andra kan den ha negativa effekter och leda till sysselsättning i lågproduktiva jobb eller utslagning från arbetsmarknaden. LU betonar 2011 aktiv arbetsförmedling som en viktig del i arbetsgivarinriktade insatser för svaga grupper. (Forsslund & Vikström 2010, Sohlman 2009, 2010a, 2010b, 2011a, även SOU 2011:11).

3.3.2 Jobbgarantin för ungdomar

I Jobbgarantin för ungdomar ska i normalfallet de tre inledande månaderna ägnas åt intensifierat stöd med fördjupad kartläggning, studie- och yrkesvägledning samt coachning. Efter den inledande perioden kan matchningen förstärkas med insatser som t.ex. Arbetspraktik eller en kortare utbildning. På grund av det svåra arbetsmarknadsläget har det varit möjligt för ungdomar att ta del av de sistnämnda insatserna redan från första dagen i garantin. Från januari 2010 kan deltagarna dessutom få stöd till Start av näringsverksamhet, Arbetslivsinriktad rehabilitering samt en studiemotiverande utbildning, vilken genomförs i folkhögskolans regi och riktar sig till ungdomar som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskolan. Aktiviteterna inom garantin kan numera också kombineras med svenskundervisning för invandrare eller annan kommunal vuxenutbildning. Ungdomar som är inskrivna i Jobbgarantin för ungdomar eller Jobb- och utvecklingsgarantin omfattas också av en tillfällig satsning som tillåter dem som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning att få studera med studiemedel med den högre bidragsnivån till dess att slutbetyg erhålls på antingen grundskole- eller gymnasienivå, dock längst under tre år.

För att kvalificera sig till Jobbgarantin för ungdomar gäller i dag att en person ska ha varit arbetslös under en sammanhängande period om tre månader. För att öka möjligheterna till stöd för ungdomar som återkommer till arbetslöshet efter kortare jobb ändrar regeringen kvalificeringsvillkoren. Ungdomar som under en ramtid om fyra månader varit arbetslösa och anmälda som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen under totalt tre månader erbjuds stöd inom ramen för Jobbgarantin för ungdomar. Satsningen beräknas medföra att cirka 1 200 fler ungdomar i årsgenomsnitt deltar i Jobbgarantin för ungdomar från 2011 och framåt.

Till regeringens övriga insatser för ungdomar hör Nystartsjobb och sänkta sociala avgift för ungdomar. En ungdom som varit arbetslös i sex månader kvalificerar sig till Nystartsjobb, vilket innebär att arbetsgivaren kompenseras med ett belopp motsvarande arbetsgivaravgiften (se vidare avsnitt 3.10). Nystartsjobb i kombination med de sänkta socialavgifterna för unga resulterar i cirka 40 procent lägre lönekostnad för arbetsgivare som anställer en ungdom med Nystartsjobb.

Utvärderingar som regeringen reagerar på

Regeringen nämner ett par återrapportering från Arbetsförmedlingen (dnr A2010/2046, dnr A2009/2393) beträffande aktivitetsgrad och deltagarbedömningar av aktiviteterna. Att aktivitetsgraden varit låg beror till en del på begränsningar i handläggarnas möjlighet att registrera

aktiviteter. Av de tillfrågade deltagarna som uppgav att de hade haft en aktivitet ansåg 35 procent att aktiviteten var ganska eller mycket bra anpassad efter deras behov, medan 24 procent ansåg att aktiviteten var ganska eller mycket dåligt anpassad efter deras behov.

Regeringen hänvisar också till Riksrevisionen som granskat nedsättningen av social avgifter för ungdomar om den är en kostnadseffektiv åtgärd som leder till högre sysselsättning. Riksrevisionen föreslår att regeringen skyndsamt bör utvärdera nedsättningen. (RiR 2008:16)

Regeringens reaktioner på utvärderingarna

Regeringen bedömer att det finns förbättringsområden inom Jobbgarantin för ungdomar och ser positivt på det utvecklingsarbete som Arbetsförmedlingen har initierat i syfte att förbättra kvaliteten i insatserna inom garantin samt öka möjligheten att erbjuda fler deltagare arbetsplatsförlagda aktiviteter. Det är ännu för tidigt att utvärdera effekten av de insatser inom Jobbgarantin för ungdomar som införts under 2010.

I övrigt hänvisar regeringen till nationella och internationella utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska ungdomsinsatser som generellt sett har visat att ungdomsprogram riskerar att leda till inlåsning och minskad sökaktivitet. Eftersom intensifierad sökaktivitet är det mest effektiva sättet att arbetslösa att återgå till arbete, förväntar sig regeringen att utformningen av Jobbgarantin för ungdomar bidrar till att fler arbetslösa ungdomar börjar arbeta eller studera. Samtidigt vill regeringen betona att utgångspunkten är att deltagarna ska erbjudas aktiviteter utifrån individens behov.

Beträffande nedsättningen av socialavgifterna för ungdomar anför regeringen att den i budgetpropositionen för 2010 konstaterade att den nuvarande nivån på nedsättningen av socialavgifter för ungdomar inte har varit i kraft tillräckligt lång tid för att kunna utvärderas på ett meningsfullt sätt. Regeringen har noterat att det har initierats externa utvärderingar av ungdomsnedsättningen och avser att följa resultaten av detta arbete. Regeringen har inte tagit ställning till om regeringen därutöver ska initiera en egen utvärdering.

Kommentarer

När de tidigare ungdomsinsatserna ersattes med Jobbgarantin för ungdomar kunde beslutet underbyggas med att det förelåg ett arbetsmarknadsproblem för vissa ungdomsgrupper i Sverige och att tidigare särskilda ungdomsåtgärder inte varit särskilt framgångsrika. Aktiveringsstrategier kan vara effektiva men det förelåg inget underlag som sa att de skulle passa just svenska ungdomar med arbetsmarknadsproblem. Det har fortfarande inte gjorts några studier i Sverige (men väl i USA) som ger belägg för att förstärkt arbetsförmedling är en effektiv åtgärd för ungdomar. Snarare finns det i svenska studier indikationer på att det kan vara tvärt om (Forslund & Vikström 2010, Sohlman 2010b). Huruvida åtgärder som praktik, kortare utbildning, studiemotiverande utbildning i folkhögskolans regi och Stöd till start av näringsverksamhet fungerar för ungdomar ska jag återkomma till i senare avsnitt.³ Redan nu kan dock förutskickas att utbytet när det gäller positiva utvärderingsresultaten på dessa punkter blir tämligen magert.

Långtidsutredningen noterar att det endast finns en effektutvärdering av Jobbgarantin för ungdomar och den kom först 2011 (Hall & Liljeberg, 2011). Effekterna av deltagande i garantin på sysselsättningen är inte entydiga. Vissa positiva effekter noteras 2008 men inte 2009. Uppföljningar visar att sökaktiviteten ökar efter inträde både i Jobbgarantin för ungdomar och i Jobb- och utvecklingsgarantin (Martinsson & Sibbmark, 2010a och 2010b). Ett problem med dessa är dock att aktivitetsgraden är så pass låg, endast ca tio procent av en arbetsvecka ägnas åt att delta i aktiviteter. LU:s slutsats var sedermera att en ökad aktivitet i garantierna framstår ”som ett av de mest angelägna förändringsbehoven inom arbetsmarknadspolitiken”.(SOU 2011:11)

³Dock inte arbetslivsinriktad rehabilitering. Även om den är en del av regeringens satsningar på ungdomar fr.o.m. 2010 ingår den inte i denna rapport eftersom den är en åtgärd som riktar sig till personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa.

När det gäller de sänkta socialavgifterna för ungdomar var Riksrevisionens rekommendation att åtgärden borde utvärderas, underbyggd med en bedömning av sysselsättningseffekterna och kostnaderna för de nyskapade arbetstillfällena. Beräkningarna visade att det blev få nya jobb till höga kostnader. Finanspolitiska rådet (2008) var mer uttalat kritiskt till sänkningen av arbetsgivaravgifter för ungdomar. Sänkta arbetsgivaravgifter bedömdes av rådet vara ett ineffektivt sätt att öka sysselsättningen för ungdomar. Långtidsutredningen (SOU 2011:11) gav sedermera uttryck för en liknande åsikt. Den generella sänkningen av arbetsgivaravgifter för ungdomar bör avskaffas. Sänkta arbetsgivaravgifter kan vara motiverade för svaga grupper, vilket i fallet ungdomar skulle kunna vara unga utan slutbetyg från gymnasiet.

3.3.3 Jobb- och utvecklingsgarantin

Beskrivning

Syftet med Jobb- och utvecklingsgarantin är att erbjuda personer som varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete (Arbetsförmedlingen, 2010b). Garantin är uppdelade i tre faser där den första och den andra fasen innehåller jobsökande, coachning och arbetsplatsförlagda åtgärder. Fas 3 består av sysselsättning hos särskilda anordnare. Regeringens ambition är att en tredjedel av deltagarna i faserna ett och två ska delta i aktiviteter hos kompletterande aktörer. Till följd av den nedgång på arbetsmarknaden som inleddes hösten 2008 väntas antalet deltagare i garantin fortsätta att öka fram till slutet av 2011. I januari 2010 infördes dessutom en möjlighet att anvisa personer som deltagit i arbetslivsintroduktionen (för personer som har erhållit maximalt antal ersättningsdagar i sjukförsäkringen) direkt till Jobb- och utvecklingsgarantin (eller Ungdomsgarantin), vilket ytterligare väntas bidra till att antalet deltagare i garantin ökar.

Under våren 2009 påbörjade de första deltagarna den tredje fasen av garantin. Sedan dess har antalet deltagare i denna fas ökat och uppgick i augusti 2010 till 21 000 personer. I Fas 3 sysselsätts deltagarna hos anordnare som kan vara offentliga eller privata arbetsgivare, sociala företag eller ideella organisationer. Regeringen förtydligade 2010 förordningen om Jobb- och utvecklingsgarantin med innebörd att det inom Fas 3 ska ges utrymme för eget arbetssökande. Omfattningen av det egna arbetssökandet ska bestämmas i dialog mellan arbetsförmedlaren och den enskilde. Det finns ingen tidsgräns för hur länge en person kan delta i denna fas av garantin.

Utvärderingar som regeringen reagerar på

Regeringen hänvisar till ett antal rapporter från Arbetsförmedlingen. En återrapportering (dnr A2010/2046) visar att av de tillfrågade deltagarna uppgav 58 procent att aktiviteterna varit mycket eller ganska bra anpassade efter deras behov medan 18 procent uppgav att aktiviteterna varit ganska eller mycket dåligt behovsanpassade. En annan studie URA 2010:2 (Arbetsförmedlingen, 2010a) indikerar att deltagare hos kompletterande aktörer i högre utsträckning än deltagare i Arbetsförmedlingens egen verksamhet deltar i aktiviteter, söker jobb och har kontakt med sin handledare. Mer än 75 procent av deltagarna är, oavsett aktör, nöjda med innehållet i programmet och personer som deltar i arbetsplatsförlagda aktiviteter upplever i högre utsträckning än övriga deltagare aktiviteten som meningsfull och anpassad efter det individuella behovet. Omfattningen av aktiviteterna inom garantin når dock inte upp till regeringens ambition att insatserna ska täcka minst 75 procent av den enskildes arbetsutbud inom programmet⁴. En förklaring till den låga aktivitetsgraden är att arbetsförmedlarna haft begränsade möjligheter att registrera alla aktiviteter (Arbetsförmedlingens verksamhetsredovisning 2009, dnr A2009/2393). Till följd av det ökande antalet deltagare i den tredje fasen menar Arbetsförmedlingen att det även framöver kan bli svårt att erbjuda samtliga deltagare i Fas 3 en adekvat sysselsättning.

⁴ 75 procent i Fas 1 och 2 och 100 procent i Fas 3 (Selmanovic, 2012).

Riksrevisionens granskning av Jobb- och utvecklingsgarantin (RiR 2009:22) utmynnar i ett antal rekommendationer:

- Att regeringen ska lämna riktlinjer till Arbetsförmedlingen om deltagarantalet per handläggare. Riksrevisionen har kommit till slutsatsen att garantin inte är anpassad för stora volymer och att lågkonjunkturen kan påverka garantins effektivitet negativt. Antalet deltagare per handläggare är högre i Jobb- och utvecklingsgarantin än i den tidigare Aktivitetsgarantin.
- För att motverka inlåsnings effekter i den tredje fasen av garantin bör regeringen förtydliga hur mycket tid som ska ägnas åt arbetssökande i denna fas.
- För att möjliggöra ett bättre utnyttjande av kompletterande aktörer bör regeringen klargöra deras roll inom garantin.
- Riksrevisionen menar vidare att regeringen inte prioriterade utvärdering av Jobb- och utvecklingsgarantin vid dess införande.
- Arbetsförmedlingen bör, då volymerna ökar, satsa på personer som redan befinner sig inom förmedlingsverksamheten och skapa utrymme för dem utifrån deras behov, skyndsamt fortsätta det påbörjade arbetet med att bygga upp en fungerande uppföljning av garantins aktiviteter samt förmedlingens upphandlade tjänster hos kompletterande aktörer, utvärdera de kompletterande aktörernas bidrag till garantin samt att förbättra deras incitament att utföra sina tjänster med hög kvalitet.

Regeringens reaktioner på utvärderingarna

Trots att det ännu saknas en heltäckande utvärdering gör regeringen bedömningen att Jobb- och utvecklingsgarantin har bidragit till att öka möjligheterna att övergå från arbetslöshet till arbete för dem som står långt från arbetsmarknaden. De kompletterande aktörernas nytänkande och kunskaper förväntas bidra till att fler deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin snabbare hittar ett arbete. Regeringen betonar att utgångspunkten även fortsättningsvis ska vara att deltagarna i Jobb- och utvecklingsgarantin ska erbjudas individanpassade aktiviteter och att alla deltagare i garantins tredje fas ska erbjudas en sysselsättning. Samtidigt ser regeringen positivt på att Arbetsförmedlingen har påbörjat ett utvecklingsarbete av Jobb- och utvecklingsgarantin i syfte att förbättra kvaliteten i aktiviteterna och öka möjligheterna att erbjuda fler personer arbetsplatsförlagda insatser.

Som svar på Riksrevisionens kritik anför regeringen:

- Att Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag tillfördes 600 miljoner kronor för 2010, bl.a. i syfte att bibehålla kvaliteten i garantin. Regeringen har överlåtit åt Arbetsförmedlingen att bedöma hur många deltagare varje handläggare kan hantera och samtidigt uppnå syftet med garantin. Regeringen avser inte att ändra på detta.
- Regeringen har i förordningen om garantin förtydligat att tid ska ägnas åt arbetssökande i Fas 3 av garantin.
- Regeringens uttalade ambition är att de kompletterande aktörerna ska vara en självklar del av verksamheten. De förväntas bidra till att fler deltagare i garantin får ett arbete. Regeringen anser att alltför detaljerade riktlinjer för de kompletterande aktörernas verksamhet riskerar att motverka syftet med dem och avser inte att vidta några ytterligare åtgärder i denna fråga.
- Regeringen följer kontinuerligt upp garantin och gav bl.a. i 2010 års regleringsbrev Arbetsförmedlingen i uppdrag att redovisa en fördjupad analys av Jobb- och utvecklingsgarantin. När garantin infördes i juli 2007 prioriterades ett bra stöd för personer som varit arbetslösa en längre tid. Tanken var att erbjuda insatser till alla långtidsarbetslösa, vilket i någon mening försvårar en utvärdering eftersom utvärderingar kräver adekvata kontrollgrupper.
- Beträffande de rekommendationer som berör Arbetsförmedlingen förutsätter regeringen att Arbetsförmedlingen beaktar Riksrevisionens rekommendationer i sitt utvecklingsarbete avseende Jobb- och utvecklingsgarantin.

Kommentarer

Regeringen har tydligen stora förhoppningar på Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete, att det ska kunna leda både till fler aktiviteter för deltagarna och till aktiviteter av högre kvalitet. Som tidigare påpekats fick Arbetsförmedlingen inte utökade utan något minskade resurser 2011 jämfört med 2010 givet en viss ljusning på arbetsmarknaden men trots fortsatta förväntningar om hög arbetslöshet och utökade uppdrag till Arbetsförmedlingen.

Regeringen visar ett svalt intresse både för att få utvärderingar genomförda och att styra arbetsmarknadspolitikens inriktning och Arbetsförmedlingens verksamhet efter utvärderingsresultat.

Det finns fortfarande inga effektutvärderingar av Jobb- och utvecklingsgarantin. Som noterades ovan ökar dock sökaktiviteterna efter inträde i Jobb- och utvecklingsgarantin (Martinsson & Sibbmark 2010b) men aktivitetsgraden i garantin är ändå mycket låg. LU:s slutsats var sedermera att en ökad aktivitet i denna garanti liksom i Jobbgarantin för ungdomar framstår ”som ett av de mest angelägna förändringsbehoven inom arbetsmarknadspolitikerna”. Långtidsutredningen rekommendation är för övrigt också att jobben i Fas 3 ska användas sparsamt och främst för att testa arbetsviljan. Det finns heller ingen anledning enligt LU:s bedömning att begränsa dem till uppgifter som annars inte skulle bli utförda särskilt om man endast anlitar arbetsgivare som är skattefinansierade eller inom ideell verksamhet (SOU 2011:11).

3.4 Arbetsmarknadsutbildning

Beskrivning

Arbetsmarknadsutbildningen syftar till att underlätta för arbetssökande att få eller behålla ett arbete samt till att motverka arbetskraftsbrist. Arbetsmarknadsutbildning ges i form av kurser som Arbetsförmedlingen upphandlar. Eftersom utbildningen ska leda till arbete ska den vara yrkesinriktad. En arbetsmarknadsutbildning pågår normalt maximalt sex månader. Under 2009 deltog i genomsnitt 4 400 personer per månad i en arbetsmarknadsutbildning utanför garantierna. Inom garantierna fick i genomsnitt ytterligare 2 000 personer per månad arbetsmarknadsutbildning.

Regeringens analys och slutsatser beträffande arbetsmarknadsutbildning

Regeringen tar inte upp några utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningarna men anger vissa utgångspunkter för dem. De ska vara korta, individanpassade och tydligt riktade mot efterfrågan på arbetsmarknaden. Huvudsakligen bör de användas för personer inom Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar, samt för grupper som bedöms befinna sig långt från arbetsmarknaden. Regeringen följer utvecklingen vad gäller deltagare, liksom utbildningarnas inriktning och omfattning samt anpassning till arbetsmarknadens behov. Regeringen förutsätter att Arbetsförmedlingen fortsätter sitt arbete med att få till stånd en jämnare könsfördelning bland deltagarna.

Kommentarer

Arbetsmarknadsutbildningen har på senare tid utretts av UFA-utredningen (SOU 2007:112) och på utredningens uppdrag utvärderats av IFAU (Luna m. fl., 2008). Den översikt UFA gjorde av utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningen pekade på stora förändringar i dess effektivitet. Under 1980-talet visade i stort sett alla utvärderingar att arbetsmarknadsutbildningen gav positiva effekter på deltagarnas sysselsättning och inkomster. Utvärderingar som genomfördes under 1990-talet fann däremot negativa eller inga effekter alls av arbetsmarknadsutbildningen. Först mot slutet av 1990-talet började resultaten förbättras. IFAU:s utvärdering 2008 visade på relativt stora positiva effekter inte bara i genomsnitt utan även för de olika grupper av deltagare som studerades bl.a. lågutbildade, långtidsarbetslösa och utrikes födda.

Bland annat mot denna bakgrund kom UFA-utredningen till slutsatsen att arbetsmarknadsutbildningen var underdimensionerad (6 000 deltagare). Som ett minimum borde den ligga på nivån 10 000 – 15 000 deltagare per månad. I konjunkturella botten- och återhämtningsslågen kunde den ligga på ännu högre nivåer. Utredningen var inte ensam om den sortens bedömningar. Finanspolitiska rådet rekommenderade redan 2008 och 2009, liksom 2010, mer arbetsmarknadsutbildning. Detsamma gällde SNS (Lundgren, 2008). Först i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1) gjorde regeringen en liten markering beträffande arbetsmarknadsutbildningen. Den sades hade blivit mer effektiv på senare tid. Det kunde därför vara samhällsekonomiskt motiverat att satsa på arbetsmarknadsutbildning (1000 platser). Regeringen underbyggde inte sitt beslut med någon explicit hänvisning till utredningar eller utvärderingar. I själva verket hade arbetsmarknadsutbildningen vid det här laget blivit mindre effektiv givet de låga nivåer som regeringen dragit ner den till. (Arbetsförmedlingen, 2008a, 2008b, 2009a, 2009b). Regeringen klargjorde inte hur arbetsmarknadsutbildningen skulle kunna bli mer effektiv igen och vilken roll den hade att spela i olika konjunkturlägen. Det förelåg nu studier som visade att arbetsmarknadsutbildningen kunde vara effektiv i lågkonjunkturer, mer effektiv än subventionerade anställningar. (Strandh & Nordlund, 2008, Nordlund 2009, 2010).

I Långtidsutredningen och LU bilaga 1 (SOU 2011:11, Forslund & Vikström, 2010) var man sedermera, utifrån de senaste utvärderingarna och tillgängliga kostnadsuppgifter, mer osäker på om arbetsmarknadsutbildningen hade tillräckligt stora positiva effekter för att täcka sina kostnader. Arbetsmarknadsutbildning är ju en av de dyraste arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Argumenten för arbetsmarknadsutbildning är dock starkast i lågkonjunktur och för svaga grupper.

Vad gäller effekterna av arbetsmarknadsutbildning för ungdomar visar existerande utvärderingar att de fungerar för yngre arbetslösa. Den senaste utvärderingen (Luna m.fl., 2008) ger ungefär lika stor programeffekt för ungdomar och vuxna. En tidigare utvärdering fann att programeffekten till och med var störst för åldersgruppen under 25 år (Okeke, 2005). Dessa resultat säger dock inget om effekter av kortare utbildningar och studiemotiverande folkhögskoleutbildning för ungdomar. Det finns vissa undersökningar av s.k. förberedande utbildningar inklusive folkhögskolesatsningar för ungdomar som jag återkommer till nedan.

3.5 Arbetspraktik mm.

Beskrivning

I samband med den djupa lågkonjunkturen och dess effekter på arbetsmarknaden, har regeringen genomfört satsningar på Arbetspraktik samt infört Praktisk kompetensutveckling och aktiveringsinsatsen LYFT. Det huvudsakliga syftet med dessa satsningar är att förhindra långtidsarbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden vilket, i sin tur, väntas främja det långsiktiga arbetskraftsdeltagandet.

Arbetspraktik syftar till att ge deltagarna yrkesorientering och arbetslivserfarenhet och kan även, under handledning, användas vid förberedelser inför Start av näringsverksamhet. Praktisk kompetensutveckling, som en del av Arbetspraktiken, riktar sig främst till arbetslösa med längre arbetslivserfarenhet och syftar till att ge deltagarna möjlighet att upprätthålla kontakten med arbetslivet för att bibehålla och utveckla sin yrkeskompetens. Antalet deltagare i Arbetspraktik och Praktisk kompetensutveckling utanför Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar var under 2009 i genomsnitt 9 100 personer per månad, en kraftig ökning jämfört med 2008.

Satsningen på aktiveringsinsatsen LYFT avsåg 2010 och upphör vid årsskiftet 2010/11. Dess huvudsakliga syfte är att ge deltagarna en möjlighet att upprätthålla kontakten med arbetslivet. En LYFT-deltagare ska avsätta 25 procent av tiden till jobbsökaraktiviteter. LYFT får anordnas inom

statlig och kommunal verksamhet samt vissa ideella organisationer. I mitten av september 2010 deltog 5 200 personer i LYFT. Huvuddelen av platserna, nyttjades av deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar.

När utvecklingen på arbetsmarknaden vänder är det enligt regeringen viktigt att antalet platser i Arbetspraktik och Praktisk kompetensutveckling anpassas så att inlåsnings- och undanträngningseffekter motverkas. I rådande arbetsmarknadsläge är det dock fortsatt motiverat att satsa en del av resurserna på korttidsarbetslösa för att de så snabbt som möjligt ska kunna återgå till ett arbete.

Utvärderingar som regeringen reagerar på

Riksrevisionen har granskat programmet Arbetspraktik (RiR 2010:5). Granskningens huvudsakliga syfte är att bedöma dess sysselsättningseffekter och regeringens underlag vid beslutet om volymökningen 2009 (prop. 2008/09:97). Riksrevisionen gör bedömningen att Arbetspraktiken har svaga reguljära sysselsättningseffekter och rekommenderar regeringen att basera stora volymökningar på empirisk evidens och/eller väl grundade teoretiska utgångspunkter. Vidare bör enligt Riksrevisionen målen för arbetsmarknadspolitiska program utformas så att de är tydliga, uppföljningsbara, mätbara och därmed utvärderingsbara. Riksrevisionen rekommenderar även att mixen av de arbetsmarknadspolitiska programmen bör ses över i syfte att effektivisera arbetsmarknadspolitiken. Slutligen förordar Riksrevisionen Arbetsförmedlingen att undersöka förutsättningarna för, och konsekvenserna av, att för varje programdeltagare registrera syftet med den insats som ges.

Regeringens reaktioner på utvärderingarna

Regeringen bedömer att det är för tidigt att utvärdera resultatet av satsningen på Arbetspraktik, Praktisk kompetensutveckling och LYFT. Riksrevisionens utvärdering avsåg perioden 2007 – 2009 då man hade både hög- och lågkonjunktur. Regeringen menar att Arbetspraktik kan ha olika syften beroende dels på konjunkturen, dels på den enskilde arbetssökandes behov. Av Riksrevisionens granskning framgår att Arbetspraktik ger upphov till positiva sysselsättningseffekter när även andra typer av anställningar beaktas, dvs. deltids- och timanställningar samt skyddade anställningar. Ökningen av antalet praktikplatser baserades på uppfattningen att det är viktigt för arbetslösa att stärka sin kompetens och behålla kontakterna med arbetslivet för att därmed öka möjligheterna att få ett arbete. Satsningen ingick i ett arbetsmarknadspaket som i sin helhet bedömdes förbättra förutsättningarna även på sikt för varaktig sysselsättning samt hög och stabil tillväxt. Det är regeringens avsikt att vid framtida kraftiga satsningar än tydligare redovisa den evidens som ligger till grund för regeringens bedömning av effekterna.

Vidare säger sig regeringen löpande följa hur Arbetsförmedlingen implementerar och genomför sina uppdrag och kontinuerligt arbeta med att anpassa mixen till det rådande konjunkturläget. Arbetsförmedlingen bedriver också ett internt utvecklingsarbete som syftar till att förbättra dokumentationen i förmedlingsärendena.

Kommentarer

När det gäller Riksrevisionens skattning av sysselsättningseffekter av Arbetspraktik är följande att tillägga. Deltagarna i Arbetspraktik jämfördes med matchade individer i andra konjunkturberoende program respektive program med aktivitetsstöd. Utfallet undersöktes i tre dimensioner. Den första var reguljär tillsvidareanställning på heltid på den öppna arbetsmarknaden. Den andra inkluderade även deltids- och timanställningar. Den tredje deltids- och timanställningar och dessutom olika typer av skyddade anställningar. Med en strikt utfallsdefinition var effekterna genomgående *negativa* av Arbetspraktik medan de var positiva eller insignifikanta med de vidare definitionerna. Riksrevisionens använder resultaten för att ifrågasätta den stora volymökning av programmet som inleddes 2009, som en delåtgärd för att mildra effekterna av den ekonomiska krisen. Vare sig tidigare studier eller den genomförda

effektutvärdering ger, enligt Riksrevisionen, något stöd för att Arbetspraktik skulle ge större sysselsättningseffekter än andra programinsatser (exempelvis anställningar med ekonomiskt stöd till arbetsgivaren och Stöd till start av näringsverksamhet). Det finns heller inga studier som, enligt Riksrevisionen, pekar på att praktikåtgärder har relativt sett bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska insatser i sämre arbetsmarknadstider eller i kombination med andra krisåtgärder. Tidigare erfarenheter av kraftiga volymökningar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt intervjuer som Riksrevisionen gjort med arbetsförmedlare reser snarare frågan om vilken kvalitet som kan förväntas på de praktikplatser som satsningen genererar.

Som tidigare noterats är regeringens uttalande undvikande när det gäller utvärderingar, tydliga mål för arbetsmarknadspolitiken och mixen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

I Riksrevisionens utvärdering av Arbetspraktik gjordes ingen uppdelning av effekterna för olika grupper, ej heller ungdomar. Tidigare studier av ungdomspraktik visar att effekten på sannolikheten att få ett jobb var lägre för personer som genomgått ungdomspraktik än för personer som inte deltagit i något program. (Larsson, 2003, Carling & Larsson, 2005). Det finns inte något empiriskt stöd för hypotesen att Arbetspraktik skulle passa särskilt väl för ungdomar.

3.6 Förberedande insatser

Som framgick av tabell 1 består Förberedande insatser av Vägledning/platsförmedling, Arbetslivsinriktad rehabilitering, Förberedande utbildning och Fördjupad kartläggning och vägledning. Den Arbetslivsinriktade rehabiliteringen, som är den största åtgärden inom kategorin, ligger utanför den här undersökningen eftersom den riktar sig till arbetssökande som har nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa.

Av de övriga insatserna tar regeringen endast upp Förberedande utbildning till en beskrivning utan att göra någon analys. Förberedande eller orienterande utbildning är en insats som bl.a. riktar sig till personer som behöver träning inför ett annat arbetsmarknadspolitiskt program, t.ex. Arbetsmarknadsutbildning. Förberedande utbildningar kan innehålla såväl allmänteoretiska som yrkesorienterande utbildningar. Därtill förekommer även utbildningar i yrkessvenska, utbildningar som ska förbereda för Start av egen näringsverksamhet, nivåtest, kunskapsvalidering och motivationshöjande kurser. Förberedande utbildning ingår även som aktivitet inom Jobb- och utvecklingsgarantin samt Jobbgarantin för ungdomar.

Kommentarer

Arbetsförmedlingen gjorde en utvärdering av "Förberedande insatser" åren 1992 – 2006. Mätt med utfallsvariabeln arbete utan stöd ett år efter programstart hade de förberedande insatserna inte några positiva utan snarare negativa effekter på deltagarnas sysselsättning jämfört med icke-deltagarna. De åtgärder som ingick i studien var Fördjupad kartläggning och vägledning, Aktiviteter inom vägledning och platsförmedling, Förberedande utbildning, Datortek och Arbetslivsinriktad rehabilitering. Det enda år "Förberedande insatser" gav en positiv effekt var 2006 men vid en närmare analys visade det sig att den positiva effekten kunde hänföras till "Förberedande utbildning" som just det året hade en liten positiv effekt medan övriga insatser hade en negativ effekt (Nilsson, 2008).

Två folkhögskolesatsningar, SAGA-projektet och AMS ungdomsplatser, inom Förberedande utbildning har utvärderats. Effektstudien av folkhögskoleprojekten visar att programdeltagarna vid utvärderingstillfället hade ungefär samma andel i arbete som sina jämförelsepersoner. Studiebenägenheten ökade för deltagarna i AMS ungdomsplatser men påverkades inte i någon större grad för SAGA-deltagarna. Utbildningarna var för korta för att resultera i studieomdömen och ge behörighet till högre studier. Statskontoret bedömde att i stället för korta kurser borde folkhögskolans ordinarie verksamhet vara ett av alternativen att rekommendera arbetslösa med

intresse att studera (Statskontoret, 2007). Regeringens beslut att införa korta studiemotiverande utbildningar i folkhögskolans regi i Jobbgarantin för ungdomar kan således knappast sägas ha stöd i den begränsade empiri som finns beträffande studiemotiverande utbildningar. Däremot finns det, som tidigare nämnts, utvärderingar som visar att reguljära arbetsmarknadsutbildningar har gynnsamma effekter på ungdomarnas sysselsättningschanser.

UFA-utredningen undersökte den Förberedande utbildningen (SOU 2007:112). De Förberedande utbildningarna, där individer med längre tid i arbetslöshet varit överrepresenterade, har inte utvärderats lika ingående som Arbetsmarknadsutbildningarna. Det beror bl.a. på att målen för de olika slagen av Förberedande utbildning skiljer sig åt. Somliga förbereder direkt för sysselsättning medan andra endast gör det indirekt. Utredningens slutsats var att "Förberedande utbildning" borde styras upp bättre och avgränsas till att avse insatser som förbereder individer för Arbetsmarknadsutbildning, sysselsättning i form av anställning eller arbete som egenföretagare. Allmänförberedande inslag som motivationshöjning och liknande kunde tillhandahållas inom "Förberedande insatser". Efter en dylik uppdelning skulle det bli lättare att göra meningsfulla utvärderingar av "Förberedande utbildningar".

3.7 Stöd till start av näringsverksamhet

Beskrivning

Syftet med programmet Stöd till start av näringsverksamhet är att ge personer, som är eller riskerar att bli arbetslösa och som har förutsättningar att starta egen verksamhet, bidrag till försörjningen under verksamhetens inledningsskede. Från och med januari 2010 är programmet även en aktivitet inom Jobbgarantin för ungdomar.

Under 2009 fick i genomsnitt 2 300 personer per månad Stöd till start av näringsverksamhet. Antalet personer som började i programmet ökade markant under de första fyra månader 2010 och uppgick i genomsnitt till 4 400 personer, vilket var en ökning med 3 400 deltagare i förhållande till samma period föregående år. Det är fler ungdomar, utrikes födda och personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga som har fått stödet 2010 än 2009; vilket delvis förklaras av att insatsen nu kan erbjudas inom Jobbgarantin för ungdomar.

Regeringens analys och slutsatser

Stöd till start av näringsverksamhet har de bästa resultaten av alla arbetsmarknadspolitiska program. Andelen som hade sysselsättning 90 dagar efter avslutad insats uppgick till 84 procent under 2009. Under 2007 och 2008 var motsvarande siffra 85 respektive 86 procent. Flera studier indikerar att insatsen Stöd till start av näringsverksamhet ökar sannolikheten att den som erhåller stödet befinner sig i sysselsättning vid en senare tidpunkt (se t.ex. RiR 2008:24, Arbetsförmedlingen URA 2000:4 och IFAU 1999:5).

Regeringen bedömer att stödet har positiva effekter, även om erfarenheten visar att det är förenat med undanträngningseffekter och konkurrenssnedvridning. Det finns en risk att nya företag med stöd tar marknadsandelar från företag utan stöd. Detta ska beaktas vid anvisning till stödet genom att stödet prioriteras till personer som står långt från arbetsmarknaden, bedöms ha goda förutsättningar att driva näringsverksamhet med tillfredsställande lönsamhet och som genom verksamheten kan få varaktig sysselsättning.

Kommentarer

Det stämmer att de senaste utvärderingarna av Stöd till start av näringsverksamhet Behrenz m.fl. (2008) på uppdrag av Riksrevisionen, Falkenhall m.fl., (2003) för ITPS (Institutet för tillväxtpolitisk analys), Okeke (2000) för Arbetsförmedlingen, Carling & Gustavsson (1999) och Carling & Richardsson (2001) på IFAU visar att stödet har mycket positiva effekter för deltagarna

i programmet.

I den senaste utvärderingen (Behrenz m.fl., 2008) gjordes också skattningar av dödviktseffekter och undanträngning. Enligt författarna verkar inte de bättre sysselsättningsresultaten för Stöd till start av näringsverksamhet jämfört med Allmänt anställningsstöd ha uppnåtts på bekostnad av större dödviktseffekter. Undanträngningen på den reguljära sysselsättningen beräknades med hjälp av kommunala variationer. Undanträngningseffekter noterades för arbetsmarknadspolitiska program (exklusive Stöd till start av näringsverksamhet) men inte för Stöd till start av näringsverksamhet.

Med utgångspunkt från resultaten i den senaste utvärderingen kan konstateras att regeringen inte har något underlag för att speciellt peka på undanträngningseffekter för Stöd till start av näringsverksamhet i jämförelser med andra arbetsmarknadspolitiska program särskilt inte Arbetspraktik och Anställningsstöd (jfr. Sohlman, 2010a). Det finns inte heller något stöd i utvärderingarna för hypotesen att Stöd till start av näringsverksamhet skulle passa särskilt väl för ungdomar.

3.8 Anställningsstöd

Beskrivning

Tabell 3.1 visade att anställningsstöden minskade kraftigt mellan 2008 och 2009 (med 7 400 deltagare) medan Nystartjobben ökade (med 3 300 deltagare). Regeringen avskaffade tidigare anställningsstöd och ersatte dem till viss del med Nystartsjobb, en utveckling som inleddes då Nystatsjobben introducerades 2007. Under första halvåret 2010 låg antalet personer med Särskilt anställningsstöd på ca 3 000 i genomsnitt per månad, den enda form av subventionerad anställning som finns kvar, förutom de nya Nystartsjobben och Instegsjobben för nyanlända invandrare (jfr. nedan).

Särskilt anställningsstöd är till för deltagare inom Jobb- och utvecklingsgarantin och ska stimulera arbetsgivare att anställa personer som varit utan arbete en längre tid och som har svårigheter att få ett reguljärt arbete. En arbetslös som har avslutat Fas 1 i Jobb- och utvecklingsgarantin får anvisas till en anställning med Särskilt anställningsstöd. Stödet lämnas till arbetsgivare under maximalt 12 månader.

Regeringens argumentation för anställningsstöd

Regeringen refererar inte till några utvärderingar av anställningsstöd men gör bedömningen att det Särskilda anställningsstödet bidrar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att det ökar sannolikheten att personer med en svag anknytning till arbetsmarknaden få arbete. Antalet personer som varit arbetslösa under en längre tid bedöms öka under 2011. Regeringen vill därför att Arbetsförmedlingen ska prioritera arbetet med Särskilt anställningsstöd, i syfte att motverka att en stor grupp personer med svag förankring på arbetsmarknaden fastnar i långvarig arbetslöshet. För att öka möjligheterna för dem som har varit utan arbete under en lång tid att återgå till arbetslivet förstärker regeringen tillfälligt det Särskilda anställningsstödet under 2011 och 2012. Taket för ersättningen till arbetsgivare höjs från 750 kronor till 890 kronor per dag upp till 85 procent av lönekostnaden, vilket väntas medföra att fler jobb med Särskilt anställningsstöd faktiskt subventioneras till 85 procent. Därutöver inför regeringen ett ekonomiskt stöd för handledning om 50 kronor per dag till arbetsgivare som anställer personer med Särskilt anställningsstöd. Stödet ska avse en inledande period om tre månader då behovet av inskolning och handledning är särskilt aktuellt. För att säkerställa att stödet når dem med längre arbetslöshetstider förlänger regeringen kvalificeringstiden för det Särskilda anställningsstödet till minst 24 månaders arbetslöshet. Tidigare var kvalificeringsvillkoret att den enskilde ska ha avslutat Fas 1 i Jobb- och utvecklingsgarantin. Regeringens satsning på Särskilt anställningsstöd

väntas leda till att fler personer med mycket svag förankring på arbetsmarknaden får jobb. Antalet personer med Särskilt anställningsstöd beräknas öka med i årsgenomsnitt cirka 2 000 under 2011, 4 000 under 2012 och 2 000 under 2013.

Kommentarer

Regeringen säger sig vilja förstärka det Särskilda anställningsstödet. Ersättningen till arbetsgivarna ska öka men samtidigt ska kvalificeringskravet skärpas. Inom ramen för totalt sett färre deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska Särskilt anställningsstöd närma sig den nivå det hade 2008.

Individuella anställningsstöd får enligt tidigare utvärderingar bra betyg för sina sysselsättningseffekter även för individer med långa arbetslöshetstider. Till de allmänna tveksamheterna beträffande anställningsstöd hör hur pass långsiktiga deras sysselsättningseffekter är och hur pass mycket undanträngning de ger upphov till. (Forslund & Vikström 2010, Sohlman 2010 a, 2010b)

Långtidsutredningen bedömde sedermera att subventionerade anställningar behövdes för svaga grupper som långtidsarbetslösa, funktionshindrade och nyanlända invandrare. Undanträngningseffekterna bör i dessa fall accepteras. Ett särskilt anställningsstöd borde enligt LU också införas som komplement till Nystartjobben för att svara upp mot den information som arbetsförmedlarna har om sökande som är i speciellt behov av fördjupad hjälp. (SOU 2011:11)

3.9 Instegsjobb och andra åtgärder för nyanlända invandrare

Beskrivning av åtgärder för nyanlända invandrare

Arbetsförmedling, ordinarie arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt Instegsjobb är de viktigaste insatserna för nyanlända invandrare. Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. I december 2010 trädde en ny lag i kraft om etableringsinsatser för nyanlända invandrare (prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*). Reformen innebär att staten får ett större ansvar för de nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har en central roll vid reformens genomförande. Väl fungerande samverkansformer med framför allt Migrationsverket, Försäkringskassan, länsstyrelserna och kommunerna är en förutsättning för en effektiv etableringskedja. Den nya lagen innebär bl.a. att vissa nyanlända invandrare som beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska ha rätt till en s.k. etableringsplan. Det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för att upprätta planen tillsammans med den nyanlände. Etableringsplanen ska innehålla individuellt anpassade insatser bestående minst av svenskundervisning, samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den enskildes etablering i arbetslivet. En ny aktör, etableringslotsen, ska vara den nyanlände behjälplig i kontakter med arbetsliv och samhälle. En nyanländ som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan ska ha rätt till etableringsersättning och under vissa förutsättningar även till etableringstillägg och bostadsersättning. Ersättningen är individuell och relaterad till den nyanländes deltagande i aktiviteterna.

Arbetsförmedlingens arbete med att ge stöd till utrikes födda har under 2009 och 2010 fokuserat dels på insatser för nyanlända och förberedelser inför reformen, dels på att ge övriga utrikes födda service inom ramen för de generella programmen. De utrikes födda är överrepresenterade i Förberedande utbildning och Arbetspraktik (Prova-på-plats) medan de i liten utsträckning tar del av Jobbgarantin för ungdomar.

Av Arbetsförmedlingens återrapportering (dnr A2010/2043) framgår att i genomsnitt 28 000 nyanlända per månad tog del av Arbetsförmedlingens service under det första halvåret 2010. En stor andel av de nyanlända är dock inte inskrivna vid förmedlingen. I juni 2010 var nästan 48 000

nyanlända folkbokförda i kommunerna men inte inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Orsakerna kan vara såväl positiva (arbete, utbildning) som negativa. Av de inskrivna var knappt 20 procent registrerade i sökandekategori 14, vilket innebär att de bedömts ännu inte kunna söka eller tillträda ett arbete. För övriga inskrivna arbetssökande uppgick motsvarande andel i sökandekategori 14 till knappt 7 procent. Andelen nyanlända i denna sökandekategori har under det senaste året minskat från cirka 30 till 18 procent efter att rutiner och riktlinjer på Arbetsförmedlingen ändrats och förtydligats.

Arbetsförmedlingen upphandlar sedan januari 2009 tjänster för nyanlända invandrare från kompletterande aktörer. En nyanländ invandrare kan under maximalt sex månader få sådant stöd för att hitta ett jobb eller påbörja en utbildning. Insatserna sker parallellt med kommunernas introduktionsinsatser. Det är kommunerna som svarar för individens försörjning. Under år 2009 tog 3 300 nyanlända invandrare del av de kompletterande aktörernas tjänster.

I förberedelsearbetet inför reformen har Arbetsförmedlingens bedrivit försöksverksamhet med etableringssamtal (dnr A2010/2042, dnr A2008/3473). Syftet med samtalen är att de ska utmynna i en etableringsplan för den nyanländes inträde på arbetsmarknaden, boende samt deltagande i utbildningar eller andra insatser som kan stödja etableringen på arbetsmarknaden. Några av de slutsatser som förs fram i rapporten är att arbetslinjen har fått fotfäste i samarbetet med Migrationsverket, att andelen nyanlända med svag skolunderbyggnad och begränsad arbetslivserfarenhet ökat påtagligt, att kravet på snabb bosättningsprocess kan komma i konflikt med den tid som behövs för att korrekt kunna bedöma yrkesinriktning som grund för bosättning samt, avslutningsvis, att det tar tid att få ett personnummer, vilket kan vålla problem.

Instegsjobben är ett särskilt anställningsstöd för nyanlända invandrare. De har i genomsnitt omfattat 2 400 personer per månad under 2009 och har ökat marginellt under 2010. Instegsjobben har för många fungerat som en brygga till Nystartsjobb och arbete. För att öka arbetsgivarnas drivkrafter att anställa nyanlända invandrare ändrar regeringen reglerna för Instegsjobb. Subventionsgraden höjs från 75 till 80 procent av lönekostnaden, ersättningstaket från 750 till 800 kronor per dag och det blir möjligt att ge arbetsgivaren ett stöd på 50 kronor per dag under tre månader för kostnader för handledning.

Utvärderingar och regeringens reaktion på utvärderingar

Regeringen gör två hänvisningar till forskning och utvärderingar. Enligt den första råder det stor enighet bland forskare och praktiker om vikten av tidiga insatser för nyanlända i syfte att förkorta arbetslöshetstiderna. Den andra handlar om IFAU:s utvärdering av kompletterande aktörer vilken sägs komma till slutsatsen att de lyckas något bättre än Arbetsförmedlingen med att förmedla jobb till utrikes födda (Bennmarker m.fl., 2009).

En viktig komponent i den senaste reformen är tidig kartläggning av de nyanländas utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet och behov av insatser liksom särskilda etableringslotsar bl.a. i form av kompletterande aktörer. Regeringen menar att det tydligare fokus på tidiga insatser för nyanlända som varit Arbetsförmedlingens uppdrag under de senaste åren bör ge goda förutsättningar för ett effektivt införande av det nya systemet för nyanlända invandrare.

Regeringen bedömer vidare att resultaten av Instegsjobben är positiva och att Nystartsjobben har kommit att spela en allt större roll för fortsatt arbete efter avslutat Instegsjobb. Fortsatta ansträngningar är dock viktiga för att öka antalet Instegsjobb och för att få spridning över branscher.

Kommentarer

Både Långtidsutredningen och de två senaste studierna av integrationsproblematiken på arbetsmarknaden kommer till likartade slutsatser (Eriksson, 2010, Segendorf & Teljosuo, 2011, SOU 2011:11). Genomgångarna av forsknings- och utvärderingslitteraturen ger vid handen att

validering och arbetsmarknadspolitik har potential att bidra till att förbättra arbetsmarknadsutfallet för utrikes födda. Arbetsmarknadspolitiken för utrikes födda bör inriktas mot dels subventionerad sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden dels intensifierade arbetsgivarinriktade förmedlingsinsatser. Den ska kompensera för bristande nätverk och använda sig av arbetsförlagda arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Med tanke på att introduktionsprogrammet just reformerats vill man inte föreslå några större förändringar i de delarna men verksamheten bedöms vara snålt tilltagen och kunde med fördel vidgas till fler invandrare. Ett annat påpekande är att det sammantaget inte finns någon klar evidens att privata förmedlare är mer effektiva än Arbetsförmedlingen (Eriksson, 2010).

Regeringen har inte presenterat någon plan för utvärdering av det nya introduktionsprogrammet. Forskarna bedömer att utvärdering av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för invandrare är ytterst angelägen (Eriksson, 2010, Segendorf & Teljosuo, 2011).

3.10 Nystartsjobb

Beskrivning

Nystartsjobb syftar till att göra det lättare för personer med en svag förankring på arbetsmarknaden att få ett arbete. En arbetsgivare som anställer en person som har stått utanför arbetsmarknaden i minst tolv månader på grund av t.ex. arbetslöshet eller sjukskrivning, har rätt till en ekonomisk kompensation. När Nystartsjobb infördes motsvarade denna kompensation arbetsgivaravgiften. För att ytterligare stärka möjligheterna för långtidsfrånvarande att komma in på arbetsmarknaden fördubblades fr.o.m. januari 2009 lönekostnadskompensationen vid anställning av personer som fyllt 26 år. Från och med februari 2009 utökades även möjligheterna att uppfylla villkoren för ett Nystartsjobb genom införande av en ramtid, vilket innebär att ett uppehåll i en arbetslöshetsperiod för en anställning om högst tre månader inte bryter kvalificeringstiden. Nystartsjobben kan kombineras med andra efterfrågestimulanser, såsom den gällande nedsättningen av socialavgiften vid anställning av ungdomar.

En person som har fyllt 20 men inte 26 år och som varit arbetslös i sex månader kvalificerar sig till Nystartsjobb. I detta fall kompenseras arbetsgivaren med ett belopp motsvarande arbetsgivaravgiften. Nystartsjobb i kombination med de sänkta socialavgifterna för unga resulterar i cirka 40 procent lägre lönekostnad för arbetsgivaren.

En temporär förkortning av kvalificeringsperioden för Nystartsjobb från tolv till sex månader för den som fyllt 55 år infördes för perioden juli 2010 t.o.m. juni 2012.

Under 2009 uppgick antalet personer med Nystartsjobb till i genomsnitt 19 300 per månad,

Regeringens bedömning av Nystartsjobben

Det finns inga utvärderingar gjorda av Nystartsjobben men regeringen bedömer att Nystartsjobben har bidragit till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att insatsen riktas till dem som står långt från arbetsmarknaden och ökar sannolikheten att de får arbete.

Kommentarer

Huruvida Nystartsjobben i realiteten kommit de svagaste grupperna på arbetsmarknaden till del återstår att utvärdera. En första uppföljning av Nystartsjobben tyder dels på att de har stora undanträngningseffekter dels rekryterar färre med svag ställning på arbetsmarknaden jämfört med exempelvis det tidigare Förstärkta anställningsstödet (Lundin & Liljeberg, 2008). Nystartsjobben är en rättighet som individer kan använda sig av. Arbetsförmedlingen kan inte neka individer, som uppfyller villkoren, att få Nystartsjobb. De är regelstyrda. Arbetsförmedlingen kan naturligtvis ändå arbeta aktivt med Nystartsjobben och hjälpa individer med långa inskrivningstider att hitta

arbetsgivare som är villiga att erbjuda Nystartsjobb. Detta kan vara en viktig förutsättning för att Nystartsjobben ska bli till nytta för de långtidsinskrivna. Utan Arbetsförmedlingens medverkan kan Nystartsjobben främst komma individer med egna kontaktnät till godo och inte individer med långa inskrivningstider. LU bedömde sedermera att det behövdes ett komplement till Nystartsjobb i form av ett diskretionärt anställningsstöd. Vid behov skulle det kunna finansieras genom kortare och mindre subventionerade Nystartsjobb och Instegsjobb. I samband med en dylik reform kunde man också göra om Nystartsjobben så att subventioneringsgraden ökade med tiden som personen som får Nystartsjobb varit arbetslös. (SOU 2011:11)

3.11 Flyttningsbidrag

Regeringen nämner flyttningsbidragen och att den under 2009 tillsatte en utredning för översyn av flyttningsbidragen. Betänkandet, *Flyttningsbidrag och unionsrätten* (SOU 2010:26), överlämnades till regeringen 2010 och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Kommentarer

Åtgärder för att stimulera den geografiska rörligheten har inte varit särskilt framträdande i arbetsmarknadspolitiken under senare tid. De stöd som för närvarande finns är flyttningsbidrag i form av respenning (för sökanderes och bohagstransport) och pendlingsstöd. Det har gjorts få utvärderingar av den här typen av åtgärder och de som finns är relativt gamla. De visar att effekterna av flyttningsbidragen är små eller inga alls (Sohlman, 2010a, SOU 2010:26).

I den aktuella utredningen gjordes inte heller några nya utvärderingar. Dess uppdrag var för övrigt begränsat till att se över om gällande regler var förenliga med EG-rätten och att åstadkomma en närmare koppling mellan skyldigheten att söka/acceptera anvisat arbete och möjligheten att få flyttningsbidrag.

4. Sammanfattning och slutsatser

4.1 Finanspolitiken, utvärderingar och utvärderingsstrategier

Inom Regeringskansliet har man gjort den uppdelningen att regeringen/Finansdepartementet diskuterar de utvärderingar och förslag som förs fram av Finanspolitiska rådet oavsett utgiftsområde. Riksrevisionens granskningar behandlas dels av regeringen/Finansdepartementet i budgetpropositionens inledande avsnitt dels inom vart och ett av de berörda utgiftsområdena. Vad gäller arbetsmarknadspolitiken, som behandlas i denna rapport, betyder detta förfaringsätt att Finanspolitiska rådets granskning av arbetsmarknadspolitiken inte förs in i Arbetsmarknadsdepartementets argumentation kring arbetsmarknadspolitiken. Varken Finanspolitiska rådets sammanhållna granskning av arbetsmarknadspolitiken eller dess utvärderingar av delar av den får därför något genomslag i Arbetsmarknadsdepartementets resonemang om arbetsmarknadspolitiken. Alla Riksrevisionens granskningar, som behandlar arbetsmarknadspolitik, kommenteras dock i arbetsmarknadsavsnittet i BP för 2011.

Beträffande regeringens/Finansdepartementets strategi för utvärdering och hantering av utvärderingsresultat kan följande noteras.

Forskning och utvärderingar är inte något underlag som används för att motivera *de stora dragen i den ekonomiska politiken*. Att Finansplanen inte i detalj underbygger budgetförslagen med hänvisning till vetenskaplig forskning och utvärdering är kanske inte så konstigt. Det skulle föra för mycket långt. Hänvisningar till ”forskningen” och kommande utvärderingar förekommer men de fyller snarare funktionen att inge förtroende och peka på att ett vetenskapligt angreppssätt ligger bakom arbetet med budgeten.

I bemötandet av *Finanspolitiska rådets och Rikrevisionens förslag* intar Finansdepartementet en defensiv attityd. Regeringens beslut är väl underbyggda, man har gjort vad man kunnat i redovisningshänseende etc. Under hand verkar man dock satsa på att utveckla *arbetsmetoderna och rapporteringen*. I Finansdepartementets skriftserie har olika undersökningar redovisats som svar på Finanspolitiska rådets och Rikrevisionens påpekanden. Finanspolitiska rådet (2011) skriver också att regeringen nu är mer öppen än tidigare om Jobbskatteavdragets lönedämpande effekter och har gjort ett omfattande analysarbete för att bedöma arbetsmarknadsreformernas effekter. Rådet har dessutom 2011 fått tillgång till Arbetsförmedlingens statistik beträffande långtidsarbetslösa vilket tidigare endast Finansdepartementet hade. Helt nöjd är man dock inte. Finanspolitiska rådet vill ha bättre beräkningar av det strukturella sparandet, tydligare förklaringar av reformutrymmet, bättre redovisning av de offentliga investeringarna och mer resurser till finanspolitiska hållbarhetskalkyler. Ett slags underhandsdialog kan sägas äga rum beträffande olika *redovisningstekniska aspekter*.

Det är en styrka för Finanspolitiska rådet att få återkomma årligen och med en bred ansats granska finanspolitiken. Ad hoc granskningar av enstaka finanspolitiska politiska åtgärder, som Riksrevisionen arbetar med, kanske inte har samma förutsättningar att få genomslag. Riksrevisionen har fördelen av att vara ett verk under riksdagen men den fördelen kanske inte ska överdrivas.

I *substansfrågorna* tar dock regeringen varken intryck av Finanspolitiska rådet eller Riksrevisionen. I ett antal fall står regeringens bedömningar/förhoppningar mot teori och empiri. Det gäller exempelvis:

- Sökaktiviteter i långkonjunktur
- Yrkesutbildning/yrkesvux jämfört med arbetsmarknadsutbildning
- Kvaliteten i Jobb- och utvecklingsgarantin
- Effekten av kompletterande aktörer.

Andra förklaringar till skiljaktiga åsikter är för:

- Reformutrymmet, olika bedömningar som i en osäker prognossituation står mot varandra
- Permanent ROT-avdrag, olika motiv för åtgärden och uppskattningar av effekter i brist på utvärderingar
- Högskoleexpansion i lågkonjunktur, olika bedömningar av effekter i brist på utvärderingar
- Sjukförsäkringsreformen, olika värderingar av mål och medel och medlens effektivitet
- Information till allmänheten om JSA, olika bedömningar av informationsbehov
- Tidigareläggning av utbetalningar till kommunerna 2009, olika meningar om lämplig avvägning mellan risk för överskridande av budgettaket och uppluckrad budgetdisciplin.

4.2 Arbetsmarknadspolitik

4.2.1 Utvärderingsstrategier

I budgetpropositionens inledande Granskningsavsnitt står att läsa:

Regeringen anser att det är angeläget att utvärderingar sker kontinuerligt och att de är en integrerad del av planeringen vid införande och avskaffande av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är även viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt och det behövs därför information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika.

Trots detta har inte regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet arbetat systematiskt med utvärderingar. Resultatet är att det saknas kunskap om hur de åtgärder regeringen satsat på fungerar och hur pass effektiva de är för olika grupper och i olika konjunkturlägen. Det behövs en uthållig utvärderingsverksamhet för att få fram dylika resultat vilket också framförts av Riksrevisionen och diskuterats i olika utvärderingsöversikter. Arbetsmarknadsdepartementet svarar dock inte på den typen av mer sammanhållen kritik som återfinns hos Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen. Regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet tar endast ad hoc upp vissa utvärderingar i samband med genomgången av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Regeringens långsiktiga sysselsättningspolitik presenteras på följande sätt:

Politiken fokuserar på åtgärder som stärker utbudet av arbetskraft eftersom erfarenheten visar att det är utbudet av arbetskraft som på sikt bestämmer sysselsättningens storlek. Matchningen mellan arbetssökande och lediga platser är därför av central betydelse för sysselsättningsutvecklingen. Regeringen gjorde i 2010 års ekonomiska vårproposition bedömningen att regeringens politik har bidragit till att arbetsmarknaden är mer flexibel i dag än på 1990-talet. Arbetsmarknadspolitiken innehåller i dag större inslag av incitament att söka jobb aktivt, vilket bl.a. bidrar till en effektivare matchningsprocess på arbetsmarknaden.

Under 2011 väntas dock arbetslösheten fortfarande vara hög. Därför behövs temporära insatser som motverkar att fler personer blir arbetslösa under lång tid, som stärker konkurrenskraften bland dem som står långt från arbetsmarknaden och som hindrar att arbetslösheten, framför allt långtidsarbetslöshet, fastnar på en hög nivå. Stödet till korttidsarbetslösa består framför allt av insatser för att upprätthålla sökaktiviteten på en rimlig nivå. Till detta kommer främst coachningsinsatser och praktikplatser. Personer som varit arbetslösa under lång tid får stöd genom Jobb- och utvecklingsgarantin, Jobbgarantin för ungdomar, Särskilt anställningsstöd samt Nystartsjobb.

Regeringens satsningar i termer av deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan beskrivas genom följande tidsserie:

2008	2009	2010	2011	2012	2013
85 000	127 000	189 000	167 000	133 000	120 000

Långtidsarbetslösheten mätt med ”inskrivna på Arbetsförmedlingen i över två år” hade ännu 2010 inte börjat minska som framgår av nedanstående tidsserie. Till de mest utsatta grupperna hör äldre, lågutbildade och utrikes födda.

1996	2004	2010
125 000	40 000	68 000

Neddragningen i antalet platser i de arbetsmarknadspolitiska programmen är relativt kraftig mellan 2010 och 2011. Som tidigare konstaterats, blev det inte heller någon ökning av Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag 2011 utan snarare en minskning. Detta kan förefalla anmärkningsvärt då dels reformerna avseende vidgade möjligheter till valfrihet för de arbetssökande och påskyndad etablering av nyanlända invandrare kommer att kräva större insatser från Arbetsförmedlingen, dels läget för många av de långtidsarbetslösa grupperna ännu inte förbättrats och fler ska erbjudas särskilt anställningsstöd och insatserna inom ramen för garantierna ska vara av god kvalitet. Trots ljusningar på arbetsmarknaden väntas arbetslösheten fortfarande vara hög under 2011.

Denna något motstridiga uppläggning av arbetsmarknadspolitiken kan knappast sägas baseras på vetenskaplig evidens. Det har funnits en vetenskaplig debatt om huruvida programvolym och programmix bör förändras över konjunkturerna. Men det finns inget vetenskapligt empiriskt

underlag för att uttala sig om var den optimala nivån ligger vare sig i hög- eller lågkonjunktur och hur arbetsmarknadspolitiken ska anpassas till konjunkturen eller hur programmixen ska se ut. Finanspolitiska rådet har rest frågan om inte de arbetsmarknadspolitiska programmen blivit alltför små och jobbsökaraktiviteterna för omfattande i lågkonjunkturen. LU är mer tveksamt till att förändra programmixen över konjunkturen. Det finns visserligen skäl som talar för mer längre insatser, särskilt arbetsmarknadsutbildning, och mindre jobbsökande i lågkonjunktur men konjunkturedgångar kan se olika ut med avseende på sammansättningen av de arbetslösa och omfattningen av strukturomvandlingen. Det är en stor brist att utvärderingar i så hög grad saknas när det gäller vilka åtgärder som fungerar för vilka grupper i konjunkturedgångar.

Av alla påståenden ovan i regeringens presentation av arbetsmarknadspolitiken är det endast uttalandet att arbetsmarknaden blivit flexiblarare som till viss del kan sägas vara underbyggt av externa bedömare. Finanspolitiska rådet (2010) gör bedömningen att flera faktorer talar för att risken för bestående arbetslöshet är lägre nu än tidigare.

Nedan ska jag sammanfatta hur regeringen diskuterat kring enskilda arbetsmarknadspolitiska åtgärder och hanterat de utvärderingar som finns och avslutningsvis följa upp regeringens behandling av Riksrevisionens granskningar.

4.2.2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder och utvärderingar

Förmedlingsinsatser

Regeringens syn på förmedlingsinsatser och jobbsökaraktiviteter är tämligen onyanserad. De är effektiva åtgärder. Utvärderingsstudier tyder på att förstärkta förmedlingsinsatser kan vara billiga och effektiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder. När det kommer till detaljer saknas dock evidens i långa stycken. I vilka konjunkturlägen de passar, i hur pass stora volymer, för vilka grupper, tidigt eller sent under en arbetslöshetsperiod, vilka element den förstärkta arbetsförmedlingen ska innehålla och hur de ska kombineras med screening, kontroller, sanktioner och avskräckning.

Kompletterande aktörer

De effektutvärderingar som finns indikerar att kompletterande aktörerna inte är effektivare än Arbetsförmedlingen i att hitta sysselsättning för de arbetslösa. Både Finanspolitiska rådet och Långtidsutredningen är tveksamma till regeringens politik på detta område. Regeringen framhärdar dock i att hoppas på positiva bidrag från kompletterande aktörer med tillägget att det är angeläget med fortsatt uppföljning och utvärdering så att verksamheten kan förbättras inte minst mot bakgrund av den lag om valfrihet som regeringen infört.

Jobb- och utvecklingsgarantin

Regeringen är nöjd med Jobb- och utvecklingsgarantin. Arbetsförmedlingen kommer att inom ramen för minskade resurser och fler uppdrag genom sitt utvecklingsarbete lyckas med att åstadkomma både mer aktiviteter för fler deltagare och mer aktiviteter av högre kvalitet. Det behövs inga utvärderingar och inga ytterligare förtydliganden om att tid ska ägnas åt arbetssökande i Fas 3 av garantin eller om de kompletterande aktörernas roll i garantin.

Det finns fortfarande inga effektutvärderingar av Jobb- och utvecklingsgarantin. Aktivitetsgraden i garantin är mycket låg. LU:s slutsats är att en ökad aktivitet i Jobb- och utvecklingsgarantin liksom i Jobbgarantin för ungdomar framstår ”som ett av de mest angelägna förändringsbehoven inom arbetsmarknadspolitiken”. Långtidsutredningen rekommenderar för övrigt att Fas 3 jobben ska användas sparsamt och främst för att testa arbetsviljan.

Jobbgarantin för ungdomar

Regeringen bedömer att det finns förbättringsområden inom Jobbgarantin för ungdomar och ser positivt på Arbetsförmedlingens utvecklingsarbete i syfte att förbättra kvaliteten i aktiviteterna inom garantin samt öka möjligheterna till arbetsplatsförlagda aktiviteter. I övrigt hänvisar regeringen till nationella och internationella utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska

ungdomsinsatser som generellt sett har visat att ungdomsprogram riskerar att leda till inlåsning och minskad sökaktivitet. Eftersom intensifierad sökaktivitet är det mest effektiva sättet för att arbetslösa ska återgå till arbete, förväntar sig regeringen att utformningen av Jobbgarantin för ungdomar ska bidra till att fler arbetslösa ungdomar börjar arbeta eller studera.

När de tidigare ungdomsinsatserna ersattes med Jobbgarantin för ungdomar kunde beslutet underbyggas med att det förelåg ett arbetsmarknadsproblem för vissa ungdomsgrupper i Sverige och att tidigare särskilda ungdomsåtgärder inte varit särskilt framgångsrika. Aktiveringsstrategier kan vara effektiva men det föreligger inget underlag som säger att de skulle passa just ungdomar på den svenska arbetsmarknaden. Den effektutvärdering av Jobbgarantin för ungdomar som gjordes 2011 visar att det är tveksamt om deltagande i garantin har några positiva effekter på sysselsättningen. Ett problem med denna ”garanti” liksom Jobb- och utvecklingsgarantin är att aktivitetsgraden är så pass låg, endast ca tio procent av en arbetsvecka ägnas åt att delta i aktiviteter.

Ungdomarna i Jobbgarantin kan, förutom jobbsökaraktiviteter, få delta i arbetspraktik, kortare utbildningar och numera även i Stöd till start av näringsverksamhet samt studiemotiverande utbildningar i folkhögskolans regi riktade till dem som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskolan. Det finns inga empiriska belegg för att vare sig praktik, kortare motivationshöjande utbildningar eller Stöd till start av näringsverksamhet skulle vara särskilt gynnsamma åtgärder för ungdomar. Däremot visar existerande utvärderingar att arbetsmarknadsutbildning fungerar för yngre arbetslösa.

Sänkta socialavgifter för ungdomar

Regeringen har noterat att det har initierats externa utvärderingar av ungdomsnedsättningen och avser att följa resultaten av detta arbete. Regeringen har inte tagit ställning till om den därutöver ska initiera en egen utvärdering.

Riksrevisionens rekommendation var att åtgärden borde utvärderas givet att den resulterade i så pass få nya jobb till mycket höga kostnader. Finanspolitiska rådet är mer uttalat kritiskt till sänkningen av arbetsgivaravgifter för ungdomar. Sänkta arbetsgivaravgifter bedöms av rådet vara ett ineffektivt sätt att öka sysselsättningen för ungdomar. Långtidsutredningen ger uttryck för en liknande åsikt. Den generella sänkningen av arbetsgivaravgifter för ungdomar bör avskaffas. Sänkta arbetsgivaravgifter kan vara motiverade för svaga grupper vilket i fallet ungdomar skulle kunna vara unga utan slutbetyg från gymnasiet.

Nystartsjobb, anställningsstöd

Individuella anställningsstöd får enligt tidigare utvärderingar bra betyg för sina sysselsättningseffekter även för individer med långa arbetslöshetstider. Nystartsjobben, som till skillnad från anställningsstöden är regelstyrda och inte behovsprövade, har inte utvärderats. Till de allmänna tveksamheterna beträffande anställningsstöd/Nystartsjobb hör hur pass långsiktiga deras sysselsättningseffekter är och hur pass mycket undanträngning de ger upphov till. Särskilt Nystatsjobben riskerar att främst komma individer med relativt starka, egna kontaktnät till godo och inte arbetslösa med långa inskrivningstider.

Regeringen har dragit ner volymerna på det Särskilda anställningsstödet, vilket till viss del kompenseras av fler Nystartsjobb. Regeringen säger sig vilja förstärka anställningsstödet genom att ersättningen till arbetsgivarna ska öka samtidigt som kvalificeringskravet skärps. Inom ramen för totalt sett färre deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska Särskilt anställningsstöd närma sig den nivå det hade 2008.

Långtidsutredningen verkar göra en mer positiv både kvantitativ och kvalitativ bedömning av de individuella anställningsstöden än regeringen. De behövs för svaga grupper som långtidsarbetslösa, funktionshindrade och nyanlända invandrare och undanträngningseffekter kan

i dessa fall accepteras. Ett behovsprövat anställningsstöd bör komplettera Nystartjobben för att svara upp mot den information som arbetsförmedlarna har om sökande som är i behov av fördjupad hjälp.

Instegsjobb och andra åtgärder för nyanländas arbetsmarknadsetablering

De viktigaste åtgärderna för nyanländas arbetsmarknadsetablering är introduktionsprogram och Instegsjobb. Regeringen har nyligen reformerat introduktionen och bl.a. infört privata etableringslotsar. Någon utvärderingsplan har dock inte presenterats för det nya introduktionsprogrammet. Utvärdering av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för invandrare bedöms av forskare som ytterst angelägt. Ett annat påpekande från forskarhåll är att det inte finns någon klar evidens att privata förmedlare är mer effektiva än Arbetsförmedlingen för invandrare.

Forsknings- och utvärderingslitteraturen visar att arbetsmarknadspolitik har potential att förbättra arbetsmarknadsutfallet för utrikes födda. Det gäller främst subventionerad sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden och intensifierade, arbetsgivarinriktade förmedlingsinsatser. Med tanke på att introduktionsprogrammet just reformerats vill t.ex. inte Långtidsutredningen föreslå några större förändringar i de delarna men verksamheten bedöms vara snålt tilltagen och kunde med fördel vidgas till fler invandrare.

Arbetspraktik

Regeringen har gjort stora satsningar på arbetspraktik. Vare sig tidigare studier eller Riksrevisionens senaste effektutvärdering ger något stöd för att Arbetspraktik skulle ge större sysselsättningseffekter än andra programinsatser (exempelvis anställningar med ekonomiskt stöd till arbetsgivaren och Stöd till start av näringsverksamhet). Det finns inte heller några studier som pekar på att praktikåtgärder har relativt sett bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska insatser i sämre arbetsmarknadstider eller i kombination med andra krisåtgärder. Tidigare erfarenheter av kraftiga volymökningar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt intervjuer som gjorts med arbetsförmedlare reser snarare frågan om vilken kvalitet som kan förväntas på de praktikplatser som nu genereras.

Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildningen har nyligen utretts och utvärderats. Den översikt som då gjordes av utvärderingar av arbetsmarknadsutbildningen pekade på stora förändringar i dess effektivitet. Under 1980-talet visade i stort sett alla utvärderingar att arbetsmarknadsutbildningen gav positiva effekter på deltagarnas sysselsättning och inkomster. Utvärderingar som genomfördes under 1990-talet fann däremot negativa eller inga effekter alls av arbetsmarknadsutbildningen. Först mot slutet av 1990-talet började resultaten förbättras och den senaste utvärderingen visade på relativt stora positiva effekter. Intressant är också att resultaten var goda för de olika grupper av deltagare som studerades inklusive lågutbildade, långtidsarbetslösa och utrikes födda.

Både utredningar, Finanspolitiska rådet och SNS rekommenderade regeringen att satsa mer på arbetsmarknadsutbildning under krisåren 2009 och 2010. Först i budgetpropositionen för 2010 gjorde regeringen en liten markering beträffande arbetsmarknadsutbildningen. Den sades ha blivit mer effektiv på senare tid och av samhällsekonomiska skäl ville regeringen göra en viss satsning på arbetsmarknadsutbildning. Regeringen underbyggde inte sitt beslut med någon explicit hänvisning till utredningar eller utvärderingar. I själva verket hade arbetsmarknadsutbildningen vid det laget blivit mindre effektiv givet de låga nivåer som regeringen dragit ner den till. Regeringen klargjorde inte hur arbetsmarknadsutbildningen skulle kunna bli mer effektiv igen och vilken roll den hade att spela i olika konjunkurlägen. Det förelåg nu studier som visade att arbetsmarknadsutbildningen kunde vara effektiv i lågkonjunkturer, mer effektiv än subventionerade anställningar.

I Långtidsutredningen är man mer osäker på om arbetsmarknadsutbildningen har tillräckligt stora positiva effekter för att täcka sina kostnader. Arbetsmarknadsutbildning är ju en av de dyraste

arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Argumenten för arbetsmarknadsutbildning är dock starkast i lågkonjunktur och för svaga grupper.

Förberedande insatser

Regeringen har inga synpunkter på förberedande insatser utan låter dem rulla på utan göra förändringar eller utvärderingar. De enstaka utvärderingar som finns av Förberedande insatser och Förberedande utbildning visar på nedslående resultat. Bättre strukturerade och med högre kvalitet skulle de kunna vara viktiga inslag i arbetsförmedlingen men med nuvarande upplägg är det svårt att ens få kunskap om åtgärdernas effekter.

Stöd till start av näringsverksamhet

Det stämmer, som regeringen anför, att de senaste utvärderingarna av Stöd till start av näringsverksamhet visar att stödet har mycket positiva effekter för deltagarna. Någon empirisk grund för att, som regeringen gör, just i detta sammanhang ta upp problem med undanträngning föreligger dock inte. Med utgångspunkt från resultaten i den senaste utvärderingen kan konstateras att riskerna för undanträngningseffekter är mindre för Stöd till start av näringsverksamhet än för andra arbetsmarknadspolitiska program som regeringen vill satsa på exempelvis praktik och anställningsstöd.

Flyttningsbidrag

Regeringen tillsatte 2009 en utredning för översyn av flyttningsbidragen. Åtgärderna för att stimulera den geografiska rörligheten har inte utvärderats på länge. De tidigare studierna visade att effekterna av flyttningsbidragen var små eller inga alls. I den aktuella utredningen gjordes dock inte några nya utvärderingar av flyttningsbidragen. Det var inte heller dess uppdrag. Den skulle bara se över om reglerna för flyttningsbidragen var förenliga med EG-rätten och åstadkomma en närmare koppling mellan skyldigheten att söka/acceptera anvisat arbete och möjligheten att få flyttningsbidrag.

4.2.3 Riksrevisionens granskningar

I avsnitt 2.3 restes frågan om regeringen hanterat Riksrevisionens granskningar annorlunda än andra utvärderingar. I de finansiella substansfrågorna verkade regeringen inte ta intryck av Riksrevisionens kritik av exempelvis bristen på information till allmänheten om JSA och tidigareläggningen av utbetalningarna till kommunerna 2009 även om regeringens tonfall gentemot Riksrevisionen var hovsammare än mot Finanspolitiska rådet.

De arbetsmarknadspolitiska aspekter och åtgärder som Riksrevisionen haft synpunkter på är styrningen inom arbetsmarknadspolitiken, Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter, kostnadsbedömningar, Jobb- och utvecklingsgarantin, sänkta socialavgifter för ungdomar, Arbetspraktik och Stöd till start av näringsverksamhet. Inte in något av dessa fall kan regeringen sägas ha tagit till sig och beaktat Riksrevisionens kritik. Regeringen tycker att styrningen fungerar bra som den är, det krävs inga ytterligare påpekande från regeringen om vikten av arbetsgivarkontakter, Jobb- och utvecklingsgarantin behöver inte någon resursförstärkning, regeringen avvaktar med att utvärdera sänkta socialavgifter för ungdomar, försvarar satsningen på Arbetspraktik och ser avvaktande på Stöd till start av näringsverksamhet.

Bilaga

- RiR 2009:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition.
- RiR 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning.
- RiR 2009:16 Underhåll av belagda vägar.
- RiR 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010.
- RiR 2009:18 IT-investeringar över gränserna.
- RiR 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs.
- RiR 2009:20 Jobbskatteavdraget.
- RiR 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter.
- RiR 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- RiR 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur.
- RiR 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder.
- RiR 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning.
- RiR 2009:26 Statens garantier i finanskrisen.
- RiR 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning.
- RiR 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans insatser.
- RiR 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten och prövning av uppehållstillstånd.
- RiR 2009:30 Omlokalisering av myndigheter.
- RiR 2009:31 Tillsynen av överförmyndarna – uppföljningsgranskning.
- RiR 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och modeller för resursfördelning.
- RiR 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan.
- RiR 2010:3 Från många till en – sammanslagningar av myndigheter.
- RiR 2010:4 Klassificering av kurser vid universitet och högskolor – regeringens styrning och Högskoleverkets uppföljning.
- RiR 2010:5 Arbetspraktik.
- RiR 2010:6 Arbetsförmedlingens arbete med arbetsgivarkontakter.
- RiR 2010:7 Inställda huvudförhandlingar i brottmål.
- RiR 2010:8 Sveaskog AB och dess uppdrag.
- RiR 2010:9 En förändrad sjukskrivningsprocess.
- RiR 2010:10 Hanteringen av mängdbrott – en kärnuppgift för polis och åklagare.
- RiR 2010:11 Enhetlig beskattning?
- RiR 2010:13 Säkerheten i statens betalningar.
- RiR 2010:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2010 års ekonomiska vårproposition.
- RiR 2010:15 AB Svensk Exportkredit.
- RiR 2010:16 Underhåll av järnväg.
- RiR 2010:17 Kapitalförvaltning i tider av kraftiga värdeförändringar. En granskning av åtta statligt bildade stiftelser och regeringen som stiftare.

Bilaga 2

Regeringen och utvärderingar – Budgetpropositionen för 2012

Innehållsförteckning

1. Inledning
2. Finansplanen och Granskningsavsnittet i budgetpropositionen för 2012
 - 2.1 Finansplanen
 - 2.2 Finanspolitiska rådet
 - 2.3 Riksrevisionen
 - 2.4 Sammanfattning
3. Arbetsmarknadspolitik
 - 3.1 Utvecklingen på arbetsmarknaden och av arbetsmarknadspolitik
 - 3.2 Arbetsförmedlingen
 - 3.3 Jobb- och utvecklingsgarantin
 - 3.4 Arbetsmarknadsutbildning, Praktik, Särskilt anställningsstöd och Nystartsjobb
 - 3.5 Ungdomar
 - 3.6 Integration – Etableringsreformen
 - 3.7 Riksrevisionens granskningar
4. Sammanfattning, jämförelser och slutsatser
 - 4.1 Finanspolitiska utvärderingar i BP för 2012 och jämförelser med BP för 2011
 - 4.2 Arbetsmarknadspolitik, sammanfattning BP för 2012 och jämförelser med BP för 2011
 - 4.2.1 Utvärderingsstrategier
 - 4.2.2 Regeringen syn på arbetsmarknadspolitik, programvolym och programmix
 - 4.2.3 Mål, styrning, Arbetsförmedlingens organisation, uppdrag och kostnadseffektivitet
 - 4.2.4 Garantier
 - 4.2.5 Förmedlingsinsatser, matchning, jobbsökaraktiviteter, coachning
 - 4.2.6 Kompletterande aktörer
 - 4.2.7 Jobb- och utvecklingsgarantin
 - 4.2.8. Jobbgarantin för ungdomar
 - 4.2.9 Nystartsjobb
 - 4.2.10 Anställningsstöd
 - 4.2.11 Etableringsreform, Instegsjobb och andra åtgärder för nyanlända
 - 4.2.12 Arbetspraktik
 - 4.2.13 Arbetsmarknadsutbildning
 - 4.2.14 Övriga åtgärder
 - 4.2.15 Riksrevisionens granskningar

1. Inledning

Avsikten med detta papper är att upprepa undersökningen av budgetpropositionen för 2011 (BP för 2011, prop. 2010/11:1) för budgetpropositionen för 2012 (BP för 2012, prop. 2011/12:1) och därmed få underlag för jämförelser av regeringens användning av utvärderingar i dessa två propositioner.

Upplägget är i stort sett detsamma som tidigare. Jag börjar med en genomgång av Finansplanen och de delar av det inledande s.k. Granskningsavsnittet som handlar om Finanspolitiska rådets utvärderingar och regeringens synpunkter på rådets rekommendationer. Fr.o.m. 2011 finns inte längre någon översikt av Riksrevisionens granskningar och kommentarer till dess finanspolitiska rekommendationer i budgetpropositionens inledande delar. I stället för den genomgång av dessa frågor som gjordes i undersökningen av BP för 2011 presenteras här endast kortfattat den nya hanteringsordningen för Riksrevisionens granskningar som det kan vara lämpligt att återkomma till i annat sammanhang (avsnitt 2). Därefter följer en undersökning av arbetsmarknadspolitiken med inriktning på de konjunkturberoende åtgärderna (avsnitt 3). I vilken utsträckning bygger regeringen sin arbetsmarknadspolitik på utvärderingar, vilka utvärderingar hänvisar regeringen till jämfört med de som finns tillgängliga och vilka slutsatser regeringen drar av de aktuella utvärderingarna?

I det avslutande avsnittet 4 sammanfattas resultaten för BP för 2012 och görs en första jämförelse med dem i BP för 2011.

2. Finansplanen och Granskningsavsnittet i budgetpropositionen för 2012

2.1 Finansplanen

I Finansplanen gick regeringen detta år tämligen utförligt in på en konkret utvärderingsfråga nämligen den om Jobbskatteavdraget. Anledningen var att riksdagen hade tillkännagivit för regeringen som sin mening att Jobbskatteavdraget behövde utvärderas och prövas mot andra reformer som ger liknande effekt (Prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU20, rskr. 2010/11:319). Regeringen var därför mer eller mindre tvungen att ta sig an denna fråga. Det gjorde man genom att rapportera att ett arbete inletts för att verkställa riksdagens beställning och att regeringen avsåg att återkomma i frågan.

För att inte därmed släppa frågan beskrev regeringen också vissa svårigheter som var förknippade med att utvärdera Jobbskatteavdraget. Man kan utvärdera på förhand och i efterhand. Det första hade tillämpats när regeringen tidigare med hjälp av teoretiska modeller beräknat effekterna av att införa Jobbskatteavdragen. Att utvärdera på utfallsdata är svårare. En orsak till detta är att alla med arbetsinkomst är berättigade till Jobbskatteavdrag. Därför blir frågan om kontrollgrupper ett metodproblem. Vidare gjordes andra regelförändringar samtidigt som Jobbskatteavdragen infördes vilket ytterligare komplicerar bilden. Effekterna av de olika insatserna måste särskiljas. Dessutom hade det gått relativt kort tid sedan 2007 då Jobbskatteavdraget först infördes.

Regeringen hänvisade till Långtidsutredningen 2011 (SOU 2011:11). Där gjordes en första ansats att utvärdera det faktiska utfallet av det förhöjda Jobbskatteavdraget för äldre (SOU 2011:2). Resultaten indikerade att det Jobbskatteavdraget hade haft positiva effekter på sysselsättningsgraden bland äldre. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)⁵ hade också aviserat att de avsåg publicera en utvärdering av Jobbskatteavdraget under hösten 2011. Regeringen tillägger att i den internationella forskningslitteraturen finns det ett stort antal

⁵ Numera Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)

utvärderingar av åtgärder liknande Jobbskatteavdraget. Studierna visar, enligt regeringen, generellt sett på positiva effekter på arbetsutbudet.

I övrig nämns utvärderingar bara i två sammanhang. Det första har med utbildningssystemet att göra. Det andra är redovisningstekniskt. Regeringen hade i Finansplanen i budgetpropositionen för 2011 angett att en ny ”utvärderingsfunktion” för förbättrad *utvärdering av utbildningsområdet* skulle inrättas 2012. Nu specificeras detta till att regeringen avser att utvidga det nuvarande utbildningsuppdraget i instruktionen för IFAU till att även omfatta utvärderingar av utbildningssystemet, bl.a. effekterna på elevers resultat.

Redovisningstekniskt anger regeringen att man bland annat till följd av rekommendationer från Finanspolitiska rådet (FPR) och Riksrevisionen (RiR) beslutat att införa vissa förtydliganden av uppföljningen av överskottsmålet. Fr.o.m. 2010 års ekonomiska vårproposition görs exempelvis en tydlig åtskillnad mellan en bakåt- och framåtblickande bedömning av överskottsmålet. Syftet med den framåtblickande uppföljningen är att fastställa ett reformutrymme eller ett behov av budgetförstärkningar. De indikatorer som används för denna utvärdering är den s.k. sjuårsindikatorn och det strukturella sparandet.

Förutom hänvisningen till den kommande utvärderingen av Jobbskatteavdraget finns inte några anspelningar på kommande utvärderingar i denna Finansplan. Däremot ett par referenser till ”forskningen” bl.a. som underlag för regeringens sysselsättningspolitik.

Kommentarer

Liksom i för BP 2011 kan konstateras att forskning och utvärderingar inte är något underlag som konkret används för att motivera de stora dragen i den ekonomiska politiken. Att Finansplanen inte i detalj underbygger budgetförslagen med hänvisning till vetenskaplig forskning och utvärdering är kanske inte att vänta. Det skulle föra mycket långt. De hänvisningar till ”forskningen” som förekommer fyller mer funktionen att inge förtroende och peka på att ett vetenskapligt angreppssätt ligger bakom arbetet med budgeten.

Det finns endast tre anspelningar på utvärderingar i denna Finansplan. Den kommande utvärderingen av Jobbskatteavdraget som riksdagen ”beställt” av regeringen och utvidgningen av IFAU:s utvärderingsuppdrag till att även täcka utbildningsområdet. Till detta kan läggas ett erkännande att rekommendationerna från Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen lett till förändringar i regeringens sätt att redovisa överskottsmålet.

Regeringens diskussion om utvärdering av Jobbskatteavdraget är dock något motsägelsefull. Å ena sidan sägs att regeringen ska återkomma till riksdagen i denna fråga och hänvisningar görs till utvärderingar gjorda av andra aktörer. Å andra sidan räknas en rad metodproblem upp som gör det svårt att utvärdera Jobbskatteavdraget. Detta skulle kunna tolkas som en förvarning om att det kan ta tid att effektuera riksdagens ”beställning” och/eller att resultatet kanske inte kommer att motsvara förväntningarna.

I LU:s huvudbetänkande (SOU 2011:11) nämns inte någon utvärdering av effekterna Jobbskatteavdraget för äldre. De förslag LU för fram handlar om förenklingar av Jobbskatteavdraget (genom ett enhetligt grundavdrag) för att öka transparensen i systemet och att man bör vänta med ytterliga förstärkningar av Jobbskatteavdraget till dess man vet mer om avdragets faktiska effekter. En bilaga till Långtidsutredningen (SOU 2011:2, bilaga 12, Pirttilä & Selin) redovisar en deskriptiv undersökning av sysselsättningsgraden bland personer äldre än 65 år som sedan 2007 fått omfattande skattelättnader, både inom ramen för personbeskattningen (Jobbskatteavdrag) och arbetsgivaravgifterna. Resultaten visar att sysselsättningen ökat 19 procent mer bland individer i åldern 65–74 år från januari 2007 jämfört med yngre åldersgrupper, något som skulle kunna vara ett tecken på positiva sysselsättningseffekter pga. lägre beskattning av arbetsinkomster. Författarna betonar dock att denna ”övning” inte ska tolkas som en slutgiltig

utvärdering av regeringens reformer på området även om analysen bidrar till beskrivningen av utvecklingen av sysselsättningsgraden.

IFAU:s utvärdering av Jobbskatteavdraget, som ställdes i utsikt i deras remissvar på Finansdepartementets promemoria Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2012 (dnr Fi 2011/1936) kom i januari 2012 (Edman m.fl., 2012). Det visade sig då att IFAU inte lyckats utvärdera Jobbskatteavdragets effekter på sysselsättningen på utfallsdata. Finansdepartementet vidhåller dock sin uppskattning utifrån simuleringsstudier att Jobbskatteavdraget gett ca 120 000 årsarbetskrafter (Dagens Arena, 2012).

Att en ny ”utvärderingsfunktion” för utbildningsområdet blivit en utvidgning av IFAU:s uppdrag på utbildningsområdet motiveras inte närmare i Finansplanen. I utbildningsavsnittet i budgetpropositionen omtalas detta endast som ”sammantaget vara det mest ändamålsenliga alternativet”.

När det gäller de redovisningstekniska förändringarna är tonfallet i denna Finansplan ett annat än i den tidigare. Nu säger man sig med anledning av Finanspolitiska rådets och Riksrevisionens rekommendationer ha genomfört vissa förändringar. I den förra Finansplanen svarade regeringen att uppföljningen av överskottsmålet fungerade väl och att det inte behövdes några ytterligare förtydliganden efter de som redan införts. Skrivningarna i Finansplanen är dock något otydliga. Det framgår inte om det är dessa tidigare förtydliganden som nu beskrivs som svar på FPR:s och RiR:s rekommendationer.

2.2 Finanspolitiska rådet

Regeringen kommenterar ett antal punkter i Finanspolitiska rådets (FPR) rapport från 2011 (Finanspolitiska rådet, 2011). I ett stort antal fall gör regeringen mer eller mindre samma bedömningar som FPR. Exempel är:

- Orsakerna till de *straka offentliga finanserna*. Både regeringen och FPR bedömer att de beror dels på de stora överskotten före finanskrisen dels på en anmärkningsvärt liten försvagning under krisen.
- *Reformutrymmet*. Den gemensamma slutsatsen är att reformutrymmet är mindre än vad som angavs i 2011 års ekonomiska vårproposition.
- *Arbetsmarknadsutvecklingen*. Både regeringen och FPR ser positivt på den framtida utvecklingen på arbetsmarknaden även om den är osäker.
- *Större öppenhet om att Jobbskatteavdragets effekter uppstår via lönesänkningar*. FPR har tidigare påpekat att regeringen tydligare borde förklara att Jobbskatteavdraget har effekter på sysselsättningen genom sina lönedämpande effekter. Rådet finner att regeringen blivit öppnare på denna punkt vilket inte regeringen invänder mot.
- *För små resurser för hållbarhetsanalyser*. Det pågår ett utvecklingsarbete i Regeringskansliet med syfte att utveckla hållbarhetskalkylerna och möjliggöra generationsanalyser något som FPR efterlyser.
- Ett nytt *ramverk för finansiell stabilitet*. FRP anser att det behövs ett starkare ramverk för finansiell stabilitet. Antingen bör Riksbanken få ett tydligt ansvar eller också bör ett finansiellt stabilitetsråd inrättas. På detta svarar regeringen att ramverket för finansiell stabilitet kontinuerligt har utvecklats och även regeringen ser ett behov av fortsatt utveckling. Finanskriskommittén ska analysera ansvarsfördelningen mellan Riksbanken, Riksgäldskontoret, Finansinspektionen och Regeringskansliet (främst Finansdepartementet) samt möjligheterna till ansvarsutkrävande.
- *Arbetslöshetsförsäkringen* bör göras om. Finanspolitiska rådet anser att arbetslöshetsförsäkringen bör reformeras och att det finns starka principiella skäl för en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Regeringen har 2010 tillsatt en parlamentarisk kommitté om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet (dir. 2010:48). Regeringen vill införa

en allmän obligatorisk inkomstförsäkring vid arbetslöshet. När utredningen lämnat sitt förslag kommer regeringen att ta ställning till när och hur en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kan införas.

- *Utbildningsreformerna är otillräckliga.* FRP menar att regeringen har identifierat rätt problem inom utbildningssektorn men har allt för stor tilltro till effekten av normbildande signaler. Enligt rådet behöver mer göras för att uppnå de utbildningspolitiska målen. Regeringen påpekar att det pågår ett långsiktigt reformarbete och att det i den aktuella propositionen föreslås ytterligare åtgärder för att stärka utbildningssystemet. Ett stort antal av dessa insatser sammanfaller med rådets förslag. Tyngdpunkten ligger på att fortsatt stärka lärarnas kompetens och läraryrkets attraktionskraft. Vidare satsar regeringen bl.a. på en utvidgad och förbättrad utvärdering av utbildningssystemet, på att göra informationen om olika skolor och deras resultat mer tillgängliga och på en ytterligare kvalitetssatsning på de nationella proven.
- *Dålig redovisning av de offentliga investeringarna.* Finanspolitiska rådet anser att regeringen inte har åtgärdat den bristfälliga redovisningen av de offentliga investeringarna och kapitalstocken. Regeringen delar rådets syn att det vore önskvärt att förbättra redovisningen av de offentliga investeringarna. Regeringen arbetar därför kontinuerligt med att förbättra redovisningen av dessa i de ekonomiska propositionerna. Detta arbete kommer att fortsätta framöver.

Så långt de områden där det i stort sett råder samsyn mellan regeringen och FPR. I vissa andra fall säger dock regeringen nej till de förslag som Finanspolitiska rådet kommer med och gör andra bedömningar än rådet.

- *Bättre beräkningarna av det strukturella sparandet.* Finanspolitiska rådet menar att regeringen vid uppföljningen av överskottsmålet har börjat fästa större vikt vid beräkningen av det strukturella sparandet, som ska visa budgetutfallet i ett normalt konjunkturläge. Beräkningarna av det strukturella sparandet har stora brister och behöver förbättras. (Underlag: teoretisk och empirisk analys.)

Regeringen anser inte att den fäster större vikt vid det strukturella sparandet än tidigare. Regeringen gör en samlad bedömning av reformutrymmet inför nästkommande budgetår utifrån flera olika indikatorer och med hänsyn till osäkerheten i bedömningarna och riskbilden. I detta sammanhang kan också noteras att regeringen, trots FPR:s upprepade kritik mot regeringens många indikatorer för att följa upp överskottsmålet, vidhåller sin tidigare bedömning och motivering av varför det behövs ett flertal indikatorer.

- *Tydligare förklaringar av hur reformutrymmet uppstår.* FRP anser att regeringen bättre bör förklara hur reformutrymmet uppstår. Det skulle enligt rådet ge väljarna större möjligheter att väga de skattesänkningar och utgiftsökningar som reformutrymmet används till mot finansieringen av dessa. (Underlag: teoretisk argumentation och empirisk analys.)

Regeringen anser inte att den metod som FPR föreslår för att beräkna reformutrymmet är acceptabel. Den skulle innebära att regeringen särredovisade en utveckling för ett antal utgifter som inte är baserad på de beslut som fattats av riksdagen. Regeringen anser att överväganden om reformutrymmet måste baseras på regeringens prognos för den makroekonomiska utvecklingen och den politik som är beslutad av riksdagen.

- *Utgiftstaket kan bli för svagt.* Finanspolitiska rådet anser att utgiftstaket bör revideras ned om regeringen genomför de skattesänkningar som aviserades i 2011 års ekonomiska vårproposition. Om inte taket sänks, bör inte skattesänkningarna genomföras. (Underlag: teoretisk och empirisk analys.)

Regeringen håller sig till den praxis som utvecklats vilket innebär att utgiftstaket inte ändras efter det att det fastställts av riksdagen. Utgiftstakets begränsande effekt på de statliga utgifterna ska vara densamma, från det att utgiftstaket för ett nytt år fastställs till dess att det året passerat. Det har aldrig inträffat att en regering på eget initiativ föreslagit en förändring av den reella nivån på ett utgiftstak, om samma regering själv föreslagit denna nivå. Det är oklart vilka långsiktiga konsekvenser, framför allt för budgetdisciplinen, som kan följa om utgiftstaket av budgetpolitiska skäl skulle justeras i större utsträckning än tidigare.

- *Jobbskatteavdraget*. Rådet menar att ytterligare Jobbskatteavdrag sannolikt har positiva sysselsättningseffekter, men att argumenten för höjda avdrag blir svagare ju större avdrag som införs. (Underlag: teoretisk och empirisk analys samt bedömningar.)
Regeringen påpekar att de analyser som gjorts inom Finansdepartementet visar att ytterligare Jobbskatteavdrag skulle ha positiva effekter på arbetsutbud och sysselsättning. Beräkningarna visar även att ytterligare Jobbskatteavdrag inom ett förhållandevis stort intervall inte har någon avtagande effekt på arbetsutbudet. Den främsta orsaken till att effekterna i stort väntas vara lika stora som vid tidigare förändringar av Jobbskatteavdraget är det alltså stora potentiella arbetsutbud som finns hos dem med svag anknytning till arbetsmarknaden.
- *Ny skattereform*. Finanspolitiska rådet anser att skattesystemet allt mer har avlägsnat sig från de bärande principerna i skattereformen. Momsen är inte längre enhetlig, sänkt restaurangmoms skulle ytterligare minska enhetligheten och skattesänkningar har införts för stora grupper såsom ungdomar och äldre och värnskatten kvarstår. (Underlag: teoretisk argumentation, tidigare studier och utvärderingar.)
Regeringen delar rådets synpunkt att det kan finnas problem med särlösningar, men vill samtidigt peka på att de många gånger införts för att öka effektiviteten i ekonomin. Detta gäller t.ex. Jobbskatteavdraget. Regeringen menar att enkelhet inte är ett självändamål utan att strukturellt riktiga åtgärder bör genomföras även om de innebär särlösningar. Det är dock viktigt att nya särlösningar är väl motiverade och noga bereds för att undvika godtycke.
- *Värnskatten*. Finanspolitiska rådet anser att ett slopande av värnskatten ger större samhällsekonomiska vinster än höjd skiktgräns för statlig skatt och ytterligare Jobbskatteavdrag. Rådet menar att det leder till fler arbetade timmar och förstärker drivkrafterna för högre utbildning. (Underlag: teoretisk argumentation, tidigare studier och utvärderingar.)
Enligt *regeringen* är Jobbskatteavdraget en mer effektiv åtgärd för att öka sysselsättningen. Slopade värnskatt och en höjd skiktgräns för statlig skatt skulle leda till fler arbetade timmar samt stärkta drivkrafter för utbildning och företagande men fördelningspolitiska aspekter talar mot dessa reformer.

Endast ett av rådets förslag lämnas okommenterat: att konjunkturanalysen bör utvecklas. En mer precis konjunkturbestämning kan, enligt FPR, vara värdefull för en analys av det finansiella sparandet och utvärdering av de nuvarande indikatorerna för överskottsmålet. (Underlag: teoretisk och empirisk analys.)

2.3 Riksrevisionen

Granskningsavsnittet i BP för 2012 är kortare än i BP för 2011 och innehåller inte som tidigare något särskilt avsnitt om Riksrevisionen.

Fr.o.m. januari 2011 gäller en ny besluts- och hanteringsordning i riksdagen för Riksrevisionens granskningar. Den innebär att riksrevisorerna lämnar alla sina granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen direkt till riksdagen. Regeringen ska sedan, inom fyra månader, i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder den vidtagit eller avser att vidta med anledning av granskningsrapporterna. Därefter följer sedvanlig utskotts- och riksdagsbehandling av skrivelsen. Ärendet avslutas antingen genom att regeringens redogörelse läggs till handlingarna, om den bedöms vara tillfylles, eller att riksdagen ger regeringen till känna att särskilda åtgärder behöver vidtas. (Sveriges riksdag, 2011)

Regeringen ska dessutom i årsredovisningen för staten summera de åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningar som regeringen aviserat i skrivelserna till riksdagen och redovisa om och hur dessa åtgärder genomförts. I årsredovisningen för 2011 återfinns för första gången dylika översikter av regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar. De redovisas per utgiftsområde (Skr 2011/12:101).

För att följa upp Riksrevisionens granskningsrapporter som faller inom det område som FRP bevakar och som täcks in av arbetsmarknadspolitiken skulle således ett antal skrivelser från regeringen samt årsredovisningen för staten behöva undersökas. Det faller dock utanför detta arbete med budgetpropositionerna men det skulle vara intressant att se närmare på det nya systemet när det prövats några år.

Avslutningsvis kan nämnas att under år 2011 har Riksrevisionen bl.a. producerat följande granskningsrapporter av relevans för det finans- och arbetsmarknadspolitiska området:

- Säsongarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring? (RiR 2011:1)
- Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet - Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007 (RiR 2011:9)
- Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk (RiR 2011:11)
- Statens stöd till studieförbunden (RiR 2011:12)
- Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning (RiR 2011:16)
- Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem? (RiR 2011:17)
- Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet? (RiR 2011:26).
- Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012. (RiR 2011:30).

2.4 Sammanfattning

När det gäller *Finansplanen* kan liksom föregående år konstateras att forskning och utvärderingar inte är något underlag som konkret används för att motivera den ekonomiska politiken. Att Finansplanen inte i detalj underbygger budgetförslagen med hänvisning till vetenskaplig forskning och utvärdering är kanske inte att vänta. Det skulle föra mycket långt. De hänvisningar till ”forskningen” som förekommer fyller mer funktionen att inge förtroende och peka på att ett vetenskapligt angreppssätt ligger bakom arbetet med budgeten.

Det finns tre anspelningar på utvärderingar i denna Finansplan. Den kommande utvärderingen av Jobbskatteavdraget som riksdagen ”beställt” av regeringen, utvidgningen av IFAU:s utvärderingsuppdrag till att även täcka utbildningsområdet och erkännandet att förslagen från Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen lett till förändringar i regeringens sätt att redovisa överskottsmålet.

Regeringens diskussion om utvärdering av Jobbskatteavdraget är något motsägelsefull. Å ena sidan sägs att regeringen ska återkomma till riksdagen i denna fråga och hänvisningar görs till utvärderingar gjorda av andra aktörer bl.a. Långtidsutredningen. Å andra sidan räknas en rad metodproblem upp som gör det svårt att utvärdera Jobbskatteavdraget. Detta skulle kunna tolkas som en förvarning om att det kan ta tid att effektuera riksdagens ”beställning” och/eller att resultatet kanske inte kommer att motsvara förväntningarna.

I LU:s huvudbetänkande nämns inte någon utvärdering av Jobbskatteavdraget. De förslag LU för fram handlar om förenklingar av Jobbskatteavdraget och att man bör vänta med ytterliga förstärkningar av Jobbskatteavdraget till dess man vet mer om de faktiska effekterna. En bilaga till Långtidsutredningen redovisar en deskriptiv undersökning av utvecklingen av sysselsättningsgraden bland personer äldre än 65 år. Resultaten visar att sysselsättningen ökade mer bland äldre individer, som fått skattesänkningar, än yngre vilket skulle kunna vara ett tecken på positiva sysselsättningseffekter av lägre beskattning av arbetsinkomster. Författarna betonar dock att denna ”övning” inte ska tolkas som en utvärdering utan en beskrivning av utvecklingen

av sysselsättningsgraden. IFAU:s utvärdering 2012 av Jobbskatteavdraget (Edman m.fl., 2012) visade att det inte på utfallsdata gick att utvärdera Jobbskatteavdragets sysselsättningseffekter. Finansdepartementet vidhåller dock tills vidare sin uppskattning utifrån simuleringsstudier att Jobbskatteavdraget gett ungefär 120 000 årsarbetskrafter.

Att en ny ”utvärderingsfunktion” för utbildningsområdet blivit en utvidgning av IFAU:s uppdrag på utbildningsområdet motiveras inte närmare vare sig i Finansplanen eller i utbildningsavsnittet i budgetpropositionen.

När det gäller de redovisningstekniska förändringarna är tonfallet i denna Finansplan ett annat än i den tidigare. Nu säger man sig med anledning av Finanspolitisk rådets och Riksrevisionens rekommendationer ha genomfört vissa förändringar. I den förra Finansplanen svarade regeringen att uppföljningen av överskottsmålet fungerade väl och att det inte behövdes några ytterligare förtydliganden efter de som redan införts. Skrivningarna i Finansplanen är dock något otydliga. Det framgår inte om det är de dessa tidigare förtydliganden som nu beskrivs som svar på FPR:s och RiR:s rekommendationer.

Granskningsavsnittet i budgetpropositionen för 2012 är kortare än det i BP för 2011 och innehåller inte längre några allmänna, inledande skrivningar om utvärderingars betydelse för exempelvis arbetsmarknadspolitiken. Det finns inte heller något särskilt avsnitt om Riksrevisionens utvärderingar. Regeringens sammanfattning av Riksrevisionens granskningar och regeringens bemötanden av dem återfinns inte längre i budgetpropositionen utan i årsredovisningen för staten respektive skrivelser från regeringen.

Finanspolitiska rådet

I ett flertal fall delar regeringen FPR:s bedömningar. Detta till skillnad från BP för 2011 då regeringen/Finansdepartementet och Finanspolitiska rådet i mycket större utsträckning var på kollisionkurs med varandra. Detta förklaras delvis av att rådet inför BP för 2011 skrev mycket om arbetsmarknadspolitiken vilket man inte gjorde inför BP för 2012. En del av FRP:s krav har också blivit tillgodosedda, t.ex. en tydligare redovisning av de lönedämpande mekanismerna bakom Jobbskatteavdragets effekter.

Till de punkter där det råder oenighet mellan FPR och Finansdepartementet hör:

- Bättre beräkningarna av det strukturella sparandet.
- Tydligare förklaringar av hur reformutrymmet uppstår.
- Starkare utgiftstak.
- Fortsatta Jobbskatteavdrag.
- Ny skattereform.
- Borttagande av värnskatten.

3. Arbetsmarknadspolitik

Avsnittet om arbetsmarknadspolitiken är också betydligt kortare i BP för 2012 än i BP för 2011 (52 sidor jämfört med 74). Genomgången av arbetsmarknadspolitiken och de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är inte lika fullständig. De arbetsmarknadspolitiska åtgärderna redovisas inte var för sig och beslutsunderlagen beskrivs kortfattat om alls. Endast en utvärdering nämns explicit. I början av det arbetsmarknadspolitiska avsnittet upprepar dock regeringen, liksom i arbetsmarknadsavsnittet i BP för 2011, att uppföljning och utvärdering ska ”utvecklas och prioriteras inom berörda myndigheter”. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utföras effektivt.

Presentationen blir i det följande, så vitt möjligt, regeringens beskrivning av respektive åtgärd, de

utredningar/utvärderingar som regeringen reagerar på, regeringens bedömningar och reaktioner på utredningarna/utvärderingarna samt några korta kommentarer. Först dock några ord om utvecklingen på arbetsmarknaden och av arbetsmarknadspolitiken.

3.1 Utvecklingen på arbetsmarknaden och av arbetsmarknadspolitiken

De arbetsmarknadspolitiska insatserna ökade kraftigt i spåren av den finanspolitiska krisen som inträffade 2008. Under 2011 återhämtade sig arbetsmarknaden i viss mån och åtgärderna minskade i omfattning, en utveckling som man i BP för 2011 antog skulle försätta framöver. Inbromsningen i ekonomin andra halvåret 2011 innebar dock att återhämtningen på arbetsmarknaden stannade av vilket gjorde att regeringens prognos för konjunkturberoende program i BP för 2012 ligger högre för 2012 och 2013 än tidigare. Regeringen räknar nu med en vändning på arbetsmarknaden och minskade behov av åtgärder först under 2013 (jfr. tabell 3.1). Dessa förhållanden avspeglar sig också i regeringens syn på Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag som finns med i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Antal platser i konjunkturberoende program, Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag milj. kr

Konjunkturberoende program	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BP för 2011	85 000	127 000	189 000	167 000	133 000	120 000
BP för 2012					182 000	178 000
Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag		Utfall	Utfall	Prognos		
BP för 2011		4 893	5 852	5 813		
BP för 2012					Förslag	Beräknat
					7 186	6 857

Regeringens prognoser visar att arbetslösheten skulle komma att öka 2012 till 7,8 procent i årsgenomsnitt och stanna kvar på denna nivå även under 2013. Den svaga arbetsmarknadsutvecklingen medför att kvarvarande problem på arbetsmarknaden riskerar att förvärras. Långtidsarbetslösheten är fortfarande hög och antalet långtidsarbetslösa kommer sannolikt att öka de närmaste åren.

Regeringens prioritering är att de arbetsmarknadspolitiska insatserna ska riktas till dem med störst behov, dvs. de långtidsarbetslösa. Samtidigt bedömer regeringen att fler åtgärder behöver vidtas tidigt i en arbetslöshetsperiod för att motverka att fler blir långtidsarbetslösa. Detta ska främst ske genom förmedlingsinsatser och uppföljning av korttidsarbetslösas jobbsökande men även i form av något fler programplatser. Stödet till långtidsarbetslösa ska förbättras genom en höjd aktivitet i garantierna. Regeringen föreslår ett arbetsmarknadspaket som innehåller både strukturella åtgärder för att motverka långtidsarbetslösheten och temporära åtgärder för att möta inbromsningen på arbetsmarknaden. Trots fortsatt hög arbetslöshet förutses dock redan under 2013 en nedgång i behovet av åtgärder och en minskning i förvaltningsanslaget till Arbetsförmedlingen.

Regeringens beskrivning i BP för 2012 av utvecklingen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ger endast underlag för att delvis uppdatera den tabell för 2008 och 2009 som kunde utarbetas på basis av BP för 2011. Det blir ett antal tomma rutor både för 2010 och 2011.

Tabell 3.2 Genomsnittligt antal deltagare, konjunkturberoende program per månad 2008 — 2011

	Antal 2008	Antal 2009	Antal 2010	Antal 2011
Program med aktivitetsstöd	70 800	120 700		
Arbetsmarknadsutbildning	4 700	4 400	5 800	
Arbetspraktik	1 400	9 100	13 400	5 800
<i>Därav Praktisk kompetensutveckling</i>	0	1 500	2 100	
<i>Därav Prova-på-platser</i>	200	600		
Förberedande insatser	10 200	12 900		
<i>Därav aktiviteter inom vägledning/platsförmedling</i>	300	700		
<i>Därav Arbetslivsinriktad rehabilitering</i>	7 700	9 900		
<i>Därav Förberedande utbildning</i>	2 000	2 000	6 600	
<i>Därav Fördjupad kartläggning och vägledning</i>	100	200		
Jobbgarantin för ungdomar	11 000	34 700	47 000	
Jobb- och utvecklingsgarantin	41 300	58 000	78 000	91 200
<i>Därav Fas 3</i>	0	4 700	19 600	26 200
Stöd till start av näringsverksamhet	2 100	2 300		
Anställningsstöd	14 100	6 700		
<i>Därav Instegsjobb</i>	1 200	2 400		
<i>Därav Särskilt anställningsstöd</i>	5 900	4 300	Ca 3 000	
Konjunkturberoende program	84 900	127 400	189 000	167 000
Nystartsjobb	16 000	19 300	35 500	48 000

Anm. Deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin samt Jobbgarantin för ungdomar kan delta i övriga program inom ramen för garantierna men redovisas endast under respektive garanti.

Minskningen av anställningsstöd 2008 – 2009 beror främst på att vissa former av anställningsstöd då upphörde.

Siffrorna för 2011 avser första halvåret eller augusti för Nystartsjobb.

Källor: Budgetpropositionen för 2011 och 2012.

Som synes är Jobb- och utvecklingsgarantin den största åtgärden. Jobbgarantin för ungdomar och Fas 3 tar dessutom allt större plats. Övriga åtgärder har liten omfattning med undantag för Arbetslivspraktik år 2009 och 2010.

3.2 Arbetsförmedlingen

I sin analys av Arbetsförmedlingen tar regeringen upp följande aspekter på Arbetsförmedlingen: matchning och förmedlingsinsatser inklusive individuella handlingsplaner, garantierna för långtidsarbetslösa, kompletterande aktörer och Arbetsförmedlingens kostnadseffektivitet.

Matchning och förmedlingsinsatser

Regeringen bedömer att matchningen mellan arbetssökande och lediga platser är av central betydelse för sysselsättningsutvecklingen. Arbetsförmedlingen ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, bl.a. genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som behöver arbetskraft. Det finns positiva effekter i form av ökad sysselsättning när förmedlingsinsatser kombineras med kontroll av den arbetslöses arbetssökande. För att undvika långa arbetslöshetstider är det viktigt att arbetslösa söker arbete aktivt. Förmedlingsinsatser och uppföljning är en förutsättning för att Arbetsförmedlingen ska kunna säkerställa individens stödbehov. Det är därmed önskvärt att förmedlingsinsatserna förstärks och att mötena mellan arbetssökande och arbetsförmedlare ökas. Regeringen bedömer även att det är angeläget att

arbetsgivarkontakterna också fortsättningsvis ges hög prioritet eftersom de är viktiga för tillgången till arbetsplatsförlagda insatser och för att marknadsföra arbetslösa.

Individuell handlingsplan

Alla som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen ska ha en individuell handlingsplan. I handlingsplanen ska den arbetssökandes skyldigheter och planerade aktiviteter anges. Trots att andelen arbetslösa som får en handlingsplan har ökat, konstaterar regeringen att andelen är låg. Den stora variationen i olika delar av landet indikerar att det finns utrymme för förbättringar. Handlingsplanerna behöver följas upp och uppdateras regelbundet. Arbetssökande som bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden bör få tätare och mer fördjupat förmedlingsstöd tidigt i sökprocessen, vilket bör framgå av handlingsplanen. Handlingsplanen utgör också en viktig utgångspunkt vid bedömningen av om den arbetslöse är aktivt arbetssökande. Det är viktigt att det tydligt framgår av handlingsplanen vilken inriktning arbetssökandet ska ha. För personer som inte bedöms riskera långvarig arbetslöshet kan en förenklad handlingsplan räcka de första månaderna.

Arbetsförmedlingen har förbättrat sin kontrollfunktion, men den fungerar fortfarande inte ändamålsenligt. En god uppföljning av arbetssökandet är en förutsättning för att förbättra kontrollfunktionen. Handlingsplanen bör kompletteras med en aktivitetsrapport. I aktivitetsrapporten ska den sökande redogöra för vilka åtgärder han eller hon vidtagit för att ta sig ur arbetslösheten. Det är den enskilde som ska visa sin aktivitet. Enligt Arbetsförmedlingen besökte en arbetssökande Arbetsförmedlingen i genomsnitt en gång per månad under 2010, antingen i samband med ett möte med en förmedlare eller för att söka arbete på egen hand. Regeringen bedömer att antalet möten mellan arbetsförmedlare och arbetssökande bör öka.

Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar

Arbetsförmedlingen ska prioritera arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden. Detta arbete har försvårats av det höga antalet inskrivna arbetssökande med långa inskrivningstider. Under 2010 har arbetslösa med inskrivningstider över två år ökat både i antal och som andel av det totala antalet arbetslösa och deltagare i program med aktivitetsstöd. Uppföljningar av IFAU (Martinsson & Sibbmark, 2010a, 2010b) visar på brister i aktivitetsnivån bland deltagarna i garantierna. Det gäller oavsett om de deltagit hos kompletterande aktörer eller Arbetsförmedlingen, även om aktivitetsnivån var högre hos kompletterande aktörer. Våren 2010 startade Arbetsförmedlingen ett utvecklingsarbete kring Jobb- och utvecklingsgarantin med särskilt fokus på att öka andelen som får del av arbetsplatsförlagda aktiviteter. När det gäller Jobbgarantin för ungdomar har Arbetsförmedlingen arbetat med att individanpassa insatserna.

Regeringen bedömer att Arbetsförmedlingen behöver vidta ytterligare åtgärder för att höja aktivitetsnivån i garantierna. Det är vidare angeläget att användningen av det Särskilda anställningsstödet ökar, att Arbetsförmedlingen säkerställer kvaliteten i Jobb- och utvecklingsgarantins sysselsättningsfas, vidtar åtgärder för att andelen deltagare i arbetsplatsförlagda aktiviteter ökar i Jobbgarantin för ungdomar och att Arbetsförmedlingen i högre grad utnyttjar folkhögskolesatsningen som inleddes 2010.

Kompletterande aktörer

Arbetsförmedlingen ska anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete. Syftet med kompletterande aktörer är att göra utbudet av förmedlingstjänster större och mer diversifierat för att förbättra matchningen. Deltagare i garantierna, nyanlända flyktingar och invandrare samt personer i arbetslivsintroduktion kan få tillgång till förmedlingstjänster hos kompletterande aktörer. Under perioden 2009–2011 kan även personer som nyligen har blivit arbetslösa få del av dessa tjänster. Vidare får vissa nyanlända invandrare sedan december 2010 enligt ett valfrihetssystem stöd av en ny typ av kompletterande aktörer, s.k. etableringslotsar. På sikt anser regeringen att Arbetsförmedlingen bör tillhandahålla valfrihetssystem i alla verksamheter där de passar. Arbetsförmedlingen räknar med att ha nödvändiga systemstöd på

plats under hösten 2011. I ett valfrihetssystem ges den arbetssökande möjlighet att välja den leverantör som han eller hon uppfattar tillhandahålla den bästa kvaliteten.

Arbetsförmedlingen ska säkerställa att fler lokala mindre aktörer ingår i myndighetens tjänsteutbud. Under 2010 har tre fjärdedelar av avtalen varit med små lokala aktörer. Arbetsförmedlingens undersökningar visar att personer som deltar hos kompletterande aktörer är nöjda. Det finns dock inga större skillnader i andelen som går till arbete bland dem som varit hos en kompletterande aktör jämfört med dem som tagit del av motsvarande tjänster hos Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen, 2011a). Det är positivt att Arbetsförmedlingen har utvecklat kvalitetssäkringsrutiner när det gäller kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingen ska utveckla utbudet av tjänster från kompletterande aktörer och därmed öka valfriheten för de arbetssökande. Det är angeläget att Arbetsförmedlingen fortsätter att utveckla sin upphandling och använder sig av de möjligheter som finns i ett valfrihetssystem för att säkerställa att resurserna mer effektivt bidrar till att förbättra matchningen.

Arbetsförmedlingens kostnadseffektivitet

Riksrevisionen bedömer i en revisionsrapport att kvalitetssäkringen av uppgifterna om kostnadseffektivitet inte har fungerat tillfredsställande. Riksrevisionen menar att analysen av verksamhetens utveckling skulle öka i värde om prestationen delades upp på olika grupper av arbetssökande, vilket skulle möjliggöra en fördjupad analys av Arbetsförmedlingens kostnadseffektivitet (Riksrevisionen, 2010). Regeringen anser det positivt att Arbetsförmedlingen nu redovisar uppgifter om kostnadseffektivitet. Det är angeläget att kvaliteten på uppgifterna säkras. Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att Arbetsförmedlingen bör redovisa informationen uppdelad på olika kundgrupper.

Regeringen föreslår att Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag tillförs utökade medel för bl.a. förbättrade förmedlingsinsatser, högre kvalitet i handlingsplanerna, uppföljning av handlingsplanerna, införande av aktivitetsrapporter, ökad kvalitet i Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar samt profilering. Profilering kan vara ett viktigt stöd vid bedömning av de arbetssökandes jobbchanser och de insatser som är lämpliga för att undvika långtidsarbetslöshet.

Kommentarer

Jag ska återkomma till Jobb- och utvecklingsgarantin, det Särskilda anställningsstödet och Jobbgarantin för ungdomar i avsnitten 3.3, 3.4 och 3.5. När det gäller fördjupade förmedlingsinsatser, handlingsplanerna, aktivitetsrapporter och profilering kan konstateras att resonemangen inte underbyggs av några av hänvisningar till utvärderingar. Det finns i litteraturen diskussioner om sambandet mellan matchning och kontroller, profilering och aktivitetsrapportering samt en äldre utvärdering av individuella handlingsplaner. Sambanden ser dock inte så entydiga ut som antyds av regeringen. Aktivitetsplaner kan t.ex. vara ett tveeggat svärd och leda till meningslösa aktiviteter enbart för rapporteringens skull.

Regeringen hänvisar till en uppföljning av de *kompletterande aktörerna* som Arbetsförmedlingen gjort men inga utvärderingar nämns. Regeringen går vidare med fler kompletterande aktörer, små lokala aktörer, valfrihetssystem utan att ha belägg för att dessa åtgärder är effektiva.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att Arbetsförmedlingens uppgifter om *kostnadseffektiviteten* kan förbättras genom att informationen redovisas uppdelad på olika kundgrupper. I syfte att få ett bättre underlag för hur förvaltningsresurserna används, avser regeringen dessutom att ge en extern aktör i uppdrag att analysera Arbetsförmedlingens resursanvändning.

3.3 Jobb- och utvecklingsgarantin

Regeringen beskriver i ett särskilt avsnitt Jobb och utvecklingsgarantin. Aktiviteterna i Fas 1 och 2 i Jobb- och utvecklingsgarantin ska täcka minst 75 procent av deltagarnas arbetsutbud inom programmet. Resterande tid ska ägnas åt eget jobbsökande. En uppföljning av IFAU (Martinsson & Sibbmark, 2010b) visar att aktivitetsnivån var lägre och att deltagarna i genomsnitt endast ägnade 12 timmar i veckan åt programmet, aktiviteter och eget jobbsökande. I rapporten konstaterar IFAU att drygt 80 procent av deltagarna var mycket eller ganska nöjda med sitt deltagande i garantin och att drygt hälften av deltagarna tyckte att aktiviteterna i mycket eller ganska stor utsträckning var anpassade efter deras behov.

Arbetsförmedlingen har under 2011 följt upp garantin och genomfört en undersökning av deltagare i Fas 1 och 2 och en av deltagare i Fas 3, den s.k. sysselsättningsfasen (Arbetsförmedlingen, 2011c). Av den första undersökningen framgår att deltagarna under den senaste veckan varit sysselsatta i aktivitet och eget jobbsökande i 15 timmar. Av deltagarna var 40 procent mycket eller ganska nöjda med programmet, medan 25 procent var mycket eller ganska missnöjda. Närmare hälften ansåg att stödet från deras arbetsförmedlare var mycket eller ganska bra och drygt 25 procent ansåg att stödet var ganska eller mycket dåligt. I Arbetsförmedlingens återrapportering (Arbetsförmedlingen, 2011d) framgår att tio procent i genomsnitt per månad under 2010 inte haft någon registrerad aktivitet.

Arbetsförmedlingens undersökning avseende deltagarna i Fas 3 visar att 64 procent av deltagarna tycker att uppgifterna var ganska eller mycket bra anpassade efter deras behov och 79 procent att de var meningsfulla. Av undersökningen framgår också att 77 procent var helt eller delvis nöjda med sin sysselsättningsplats. Av dem som inte var nöjda med sin plats framgår att de främst var missnöjda på grund av den ekonomiska ersättningen och att platsen gav dåliga möjligheter till anställning. Deltagarna i Fas 3 har i genomsnitt ägnat fem timmar den senaste veckan till eget jobbsökande. Avslutningsvis framgår det att 22 procent av deltagarna angav att de träffade sin arbetsförmedlare en gång i månaden eller mer och att drygt 40 procent sällan eller aldrig träffade sin arbetsförmedlare. Endast 30 procent av deltagarna ansåg att stödet de fick från sin arbetsförmedlare var mycket eller ganska bra medan 45 procent ansåg att det var mycket eller ganska dåligt.

Regeringen bedömer att under 2009 och 2010 har förmedlarna haft fler deltagare per handläggare än det var tänkt när reformen genomfördes. Det finns också indikationer på att den inledande delen av Jobb- och utvecklingsgarantin inte har fungerat som regeringen avsett, dvs. det finns arbetslösa som anvisats till Fas 3 utan att ha fått tillräckligt med stöd tidigare under arbetslöshetsperioden.

Regeringen ser positivt på att Arbetsförmedlingen under 2010 har påbörjat ett utvecklingsarbete för att bl.a. säkerställa kvaliteten och öka aktivitetsnivån i programmet. Regeringen avser att fortsätta utveckla Jobb- och utvecklingsgarantin. Att fler långtidsarbetslösa hittar vägar till jobb är avgörande för att nå målet om full sysselsättning. Aktivitetsnivån under 2010 inom garantierna har inte varit tillräckligt hög. Deltagarna lägger för lite tid på att söka jobb och delta i aktiviteter. Möjligheterna att erbjuda en lämplig arbetsmarknadspolitisk insats i de inledande delarna av Jobb- och utvecklingsgarantin har inte alltid uttömts innan deltagarna kommit till Fas 3. För att kunna höja aktivitetsnivån och ge deltagarna mer aktivt stöd i deras arbetssökande, krävs tätare förmedlingskontakter. En högre handläggartäthet är direkt avgörande för arbetsgivarkontakterna.

Sedan sysselsättningsfasen, Fas 3, infördes i Jobb- och utvecklingsgarantin, har regeringen följt utvecklingen och Arbetsförmedlingen har kontrollerat verksamheten. Behov av förbättringar och förändringar av systemet har identifierats och även uppmärksammas av riksdagen (prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:AU11, rskr. 2010/11:287). Regeringen införde i maj 2011 en möjlighet för Arbetsförmedlingen att under 2011 använda Arbetsmarknadsutbildning i Fas 3 inom Jobb- och

utvecklingsgarantin. Det är viktigt att Arbetsförmedlingen fortsätter med kontrollarbetet av anordnare för att insatsen inte missbrukas av oseriösa arbetsgivare. Idag kan varje sysselsättningsperiod i Fas 3 pågå i högst två år. Regeringen vill betona vikten av att Arbetsförmedlingen vid beslut om placering gör en väl avvägd bedömning om lämplig längd på sysselsättningsperioden grundad på individens behov och risken för inlåsning.

Regeringen räknar med att antalet deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantins Fas 1 och 2 kommer att fortsätta öka fram till slutet av 2011 för att därefter minska och att antalet deltagare i sysselsättningsfasen kommer att öka fram till 2015. Utflödet från Jobb- och utvecklingsgarantins samtliga faser till arbete eller studier har ökat första halvåret 2011 jämfört med första halvåret 2010 pga. det förbättrade arbetsmarknadsläget.

Samtidigt som regeringen avser att förbättra garantierna, bör Arbetsförmedlingens stöd till dem som saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen säkerställas. I dag tar det i genomsnitt 14 månader för en person som är berättigad till arbetslöshetsförsäkring att kvalificera sig för Jobb- och utvecklingsgarantin. Motsvarande tid för oförsäkrade är 18 månader. Regeringen avser att genomföra ändringar som innebär att även oförsäkrade får tillgång till garantin efter 14 månader.

Regeringen avser att öka handläggartätheten i Jobb- och utvecklingsgarantin genom att anslaget Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader blir större 2012 och 2013 än 2011. Samtidigt menar regeringen att arbetet i garantierna bör fortsätta att effektiviseras. För 2012 föreslås att även 200 miljoner kronor tillförs för fler programinsatser inom de tidiga faserna av Jobb- och utvecklingsgarantin och att möjligheten för deltagare i Fas 3 att påbörja Arbetsmarknadsutbildning bör förlängas under 2012.

Kommentarer

Beträffande garantierna hänvisar regeringen endast till ett par uppföljningar, inga utvärderingar. Det finns forskning och utvärderingar som underbygger den typen av förslag som regeringen kommer med beträffande handläggartätheten. Att regeringen undviker att ta upp den diskussionen kan förmodligen förklaras med att man i BP för 2011 avfärdade kritiken mot handläggartätheten och drog ner på Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag för 2011.

Den möjlighet för deltagare i Fas 3 att påbörja Arbetsmarknadsutbildning som infördes under 2011 förlängs till 2012 utan någon särskild motivering. Detsamma gäller Arbetsförmedlingens nya arbetsuppgift att snabbare ta hand om oförsäkrade i Jobb- och utvecklingsgarantin. Frågan om resursförstärkningen räcker till för den eftersträvade kvalitetshöjningen belyses inte heller i propositionen.

Tidigare utvärderingar varnade för effekterna av låg förmedlartäthet (Riksrevisionen, 2009, Finanspolitiska rådet, 2009, SOU 2011:11) och kritiken, särskilt mot Fas 3, har fortsatt (Selmanovic, 2012). Det riksdagen i sitt betänkande (prop. 2011/12:1, bet. 2010/11:AU11, rskr. 2010/11:287) beslöt ge regeringen tillkänna var att nya anvisningar till Jobb- och utvecklingsgarantins Fas 3 skulle stoppas och att regeringen skyndsamt borde redovisa för riksdagen vilka åtgärder man vidtagit med anledning av tillkännagivandet. Som framgått av ovanstående verkställde inte regeringen stoppuppdraget utan valde i stället att vidta olika åtgärder för att förstärka insatserna i programmet.

3.4 Arbetsmarknadsutbildningar, Särskilt anställningsstöd, Praktik och Nystartsjobb

För dessa åtgärder ger regeringen endast korta beskrivningar och gör bedömningar utan hänvisning till vare sig forskning eller utvärdering. Regeringen anser att individanpassat stöd i form av framför allt förstärkta förmedlingsinsatser, men, i begränsad utsträckning, även programinsatser bör i det nuvarande konjunkturläget kunna ges tidigt under en arbetslöshetsperiod

till personer som riskerar att fastna i långvarigt utanförskap. Regeringen bedömer att det kommer att vara en begränsad grupp som tar del av dessa insatser.

Arbetsmarknadsutbildningarna ska huvudsakligen användas för personer inom Jobb- och utvecklingsgarantin och Jobbgarantin för ungdomar. En arbetsmarknadsutbildning pågår normalt i högst sex månader. Under 2010 uppgick den genomsnittliga utbildningstiden till 4,5 månader vilket är något kortare än 2009. Andelen i arbete efter genomgången utbildning uppgick 2009 till 31 procent och har under 2010 ökat med sju procentenheter till 38 procent. Att andelen ökat är positivt, men siffran är fortfarande mycket låg. Regeringen anser att andelen borde vara högre.

På grund av att arbetsmarknadsutvecklingen försvagas och risken för att antalet långtidsarbetslösa ökar, föreslår regeringen förstärkningar av de arbetsmarknadspolitiska insatserna som kan ges tidigt i en arbetslöshetsperiod. Resurserna till arbetsmarknadsutbildning ökas under 2012 med motsvarande 1 150 årsplatser.

Antalet deltagare i *förberedande utbildning* ökade stort under 2010. Ökningen förklaras av att många personer som avslutade arbetslivsintroduktion övergick till förberedande eller orienterande utbildning. I genomsnitt deltog 6 600 personer per månad i insatsen under 2010. Den genomsnittliga utbildningstiden uppgick 2010 till ca två månader. Andelen som gått vidare till annat program respektive arbete 90 dagar efter avslutad utbildning uppgick till 45 respektive 12,5 procent.

Arbetspraktik, Praktisk kompetensutveckling och LYFT. För att öka möjligheten att återgå till arbete är det viktigt att den arbetsökande behåller kontakten med arbetsmarknaden och bibehåller kompetensen. Regeringens stöd till korttidsarbetslösa består förutom sökaktiviteter, främst av praktikplatser för kompetensutveckling. Det huvudsakliga syftet med dessa satsningar är att förhindra långtidsarbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden vilket väntas främja det långsiktiga arbetskraftsdeltagandet.

Arbetspraktik är den största praktikinsatsen. Under 2010 deltog 13 400 personer i åtgärden en siffra som dock minskade till 5 800 under första halvåret 2011. Aktiveringsinsatsen LYFT var en tillfällig åtgärd med anledning av den ekonomiska krisen som upphörde vid årsskiftet 2010/11. En Lyftdeltagare skulle avsätta 25 procent av tiden till jobbsökaraktiviteter. Under 2010 deltog i genomsnitt drygt 1 600 personer per månad.

Regeringen bedömer att praktikinsatserna har bidragit till att de arbetsökande inte har tappat kontakten med arbetsmarknaden under lågkonjunkturen. Nivåerna i praktikinsatserna bör anpassas till konjunkturen. På grund av att risken för att antalet långtidsarbetslösa ökar de närmaste åren, föreslår regeringen förstärkningar av Arbetspraktiken i form av Praktisk kompetensutveckling. Den ökas under 2012 med motsvarande 4 300 årsplatser.

Särskilt anställningsstöd är en subventionerad anställning som lämnas för deltagare inom Jobb- och utvecklingsgarantin och till vissa nyanlända invandrare (Instegsjobb). En grupp som har ökat i Jobb- och utvecklingsgarantin under 2010 är de som har kvalificerat sig till programmet genom att under 15 månader ha deltagit i Jobbgarantin för ungdomar. För att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden beslutade regeringen under våren 2011 att ändra kvalificeringstiden för Särskilt anställningsstöd så att ungdomarna kan ta del av stödet redan vid inträdet i Jobb- och utvecklingsgarantin.

Regeringen gör bedömningen att det Särskilda anställningsstödet för deltagare inom Jobb- och utvecklingsgarantin bidrar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att det ökar sannolikheten att personer med en svag anknytning till arbetsmarknaden får ett arbete. Arbetsförmedlingen ska fortsatt prioritera arbetet med att öka antalet personer som får Särskilt anställningsstöd.

För 2011 och 2012 förstärktes stödet genom att ersättningstaket höjdes och ett ekonomiskt stöd för handledning infördes. Denna förstärkning börjar nu få avsedd effekt genom att fler arbetsgivare utnyttjar möjligheten att anställa. Regeringen gör bedömningen att satsningen bör förlängas att gälla även 2013.

Nystartsjobben syftar till att göra det lättare för personer med svag förankring på arbetsmarknaden att få ett arbete. En arbetsgivare som anställer en person som har stått utanför arbetsmarknaden i minst tolv månader – sex månader för arbetssökande som ej fyllt 26 år – på grund av exempelvis arbetslöshet eller sjukskrivning, kan ges en ekonomisk kompensation. I samband med 2010 års ekonomiska vårproposition, beslutades om en temporär förkortning av kvalificeringsperioden för Nystartsjobb från tolv till sex månader för den som fyllt 55 år. Denna förkortning gäller under perioden 1 juli 2010 till 30 juni 2012.

Regeringen bedömer att Nystartsjobben har bidragit till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att insatsen riktas till dem som står långt från arbetsmarknaden. Den positiva utvecklingen av antalet Nystartsjobb har fortsatt under 2010 och förstärkts av den stigande efterfrågan på arbetskraft. Nystartsjobbets konstruktion och rutinerna kring ersättning till arbetsgivare har under året setts över i syfte att upptäcka och minska riskerna för att Nystartsjobb nyttjas på ett felaktigt sätt. Den tillfälligt förkortade kvalificeringstiden för äldre arbetslösa bör förlängas till att gälla även 2012 och 2013.

Kommentarer

Utan några särskilda förklaringar gör regeringen vissa nya satsningar på Arbetsmarknadsutbildning och Arbetspraktik. Satsningarna på Arbetsmarknadsutbildning sker trots att regeringen inte är nöjd med uppföljningsresultaten vad gäller sysselsättning efter utbildning. För Arbetspraktik kan en stor oförklarad ryckighet noteras: en ökning med 4 300 platser 2010, en minskning med 6 000 platser 2011 (om man räknar bort minskningen i de 1 600 Lyftplatserna) och en ökning med 4 300 platser 2012. Är detta konjunkturanpassning?

Några explicita motiveringar ges inte till varför det höjda ersättningstaket och handledningsstödet för Särskilt anställningsstöd skall fortsätta till 2013 och för ungdomarna börja redan vid inträdet i Jobb- och utvecklingsgarantin eller varför förkortningen av kvalificeringsperioden för Nystartsjobb från tolv till sex månader för den som fyllt 55 år ska förlängas till att gälla även 2012 och 2013.

Andra obesvarade frågor är om man med Arbetspraktik, Praktisk kompetensutveckling, det Särskilda anställningsstödet och Nystartsjobben lyckats nå dem som står långt från arbetsmarknaden. Och, i den mån Arbetspraktik och Praktisk kompetensutveckling riktats till korttidsarbetslösa, om dessa stöd har förhindrat långtidsarbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden och främjat det långsiktiga arbetskraftsdeltagandet.

Statskontoret har haft ett regeringsuppdrag att följa upp och utvärdera anställningsstöden bl.a. Särskilt anställningsstöd, Nystartsjobb och Instegsjobb. Uppdraget skulle slutrapporteras i januari 2012 men redovisades redan 2011 (2011a, 2011c). Dessa resultat kom dock för sent för att hinna beaktas i BP för 2012.

I utvärderingshänseende rapporterar Statskontoret att arbetsmarknadseffekterna av nuvarande Instegsjobb, Särskilt anställningsstöd och Nystartsjobb inte har utvärderats vilket gör det svårt att bedöma om de ökar möjligheterna för individer att få ett arbete utan stöd och minskar långtidsarbetslösheten. Utvärderingar av tidigare generellt subventionerade anställningar har visat att dessa har större effekter i form av ökade möjligheter för deltagarna att gå vidare till arbete utan stöd än andra arbetsmarknadspolitiska insatser, bl.a. jämfört med Arbetspraktik, Arbetsmarknadsutbildning och Förberedande insatser. Det saknas dock enligt Statskontorets

översikt kunskap om stödets dödviktseffekter, dvs. att arbetsgivare anställer en person med stöd som de skulle ha anställt ändå. Nystartsjobb innebär en rätt till stöd för arbetsgivare som anställer personer som uppfyller villkoren. Majoriteten av deltagarna i Nystartsjobb har kvalificerat sig för två eller flera års stöd med Nystartsjobb. I och med att Nystartsjobben saknar behovsprövning och kan ge rätt till lång tid med stöd, så finns en risk för dödviktseffekter varför det kan vara relevant att följa hur dödviktseffekterna har utvecklats.

Statkontorets egen beskrivning av vilka grupper som tar del av stöden landar i att statistiken inte ger någon entydig bild. För att kunna dra mer precisa slutsatser om stöden när de individer som står längst från arbetsmarknaden skulle ytterligare data behövas, bl.a. över individernas tidigare arbetslöshetshistorik. Hur lång är inskrivningstiden för individer med Särskilt anställningsstöd, Nystartsjobb och Instegsjobb jämfört med exempelvis långtidsarbetslösa och samtliga arbetslösa? Statskontoret kan endast för Särskilt anställningsstöd och Instegsjobb jämföra andelarna 65 år och äldre, utlandsfödda och med förgymnasial utbildning med motsvarande andelar i garantierna och för Nystartsjobb med inskrivna vid Arbetsförmedlingen sex månader eller mer.

Efter BP för 2012 har en utvärdering av Nystartsjobben publicerats (Liljeberg m.fl., 2012). Den undersöker hur Nystartsjobb påverkat långtidsarbetslösa 25 år och äldre. Till resultaten hör att de arbetslösa lämnar arbetslösheten fortare än de annars skulle ha gjort och att det inte sker någon dramatisk nedgång i sysselsättningen för Nystartsjobbarna när subventionen tar slut. Effekterna är likartade för de grupper som undersökts, män och kvinnor samt utrikes och inrikes födda.

En högre subventionsgrad påverkar i första hand utflödet till sysselsättning, som ökar, och inte sannolikheten att få behålla jobbet. Subventionens längd däremot påverkar främst sannolikheten att få behålla jobbet och inte utflödet till sysselsättning. Ungefär 63 procent av Nystartsjobben är direkt undanträngning av jobb som skulle ha kommit till stånd utan Nystartssubventionen.

Nystartsjobbarna har något fördelaktigare egenskaper än andra långtidsarbetslösa (något högre utbildning, lägre ålder och kortare inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen) men mindre fördelaktiga än arbetslösa som får osubventionerade arbeten. Utrikes födda är dock överrepresenterade i Nystartsjobben i förhållande till deras andelar av långtidsarbetslösa.

Fortfarande saknas utvärderingar som jämför kostnadseffektiviteten för olika typer av anställningsstöd och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

3.5 Ungdomar

Jobbgarantin för ungdomar riktar sig till ungdomar som har fyllt 16 men inte 25 år, och som under en period om 90 dagar inom en ramtid av fyra månader har varit arbetslösa och arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Ungdomar kan erbjudas insatser inom Jobbgarantin under sammanlagt 15 månader. De deltagare som inte har fått arbete eller påbörjat en reguljär utbildning under denna tid förs över till Jobb- och utvecklingsgarantin. Till följd av att ungdomsarbetslösheten ökade förstärkte regeringen aktiviteterna inom Jobbgarantin för ungdomar under 2010 bl.a. genom en folkhögskolesatsning. Arbetsförmedlingen utnyttjade knappt hälften av de 4 000 folkhögskoleplatserna 2010.

Regeringen redogör för en IFAU-studie av effekterna av Arbetsförmedlingens insatser för arbetslösa ungdomar jämfört med ordinarie arbetsförmedlingsinsatser (Hall & Liljeberg, 2011). Av rapporten framgår att det inte finns några långsiktiga effekter av att delta i Jobbgarantin för ungdomar. På kort sikt förkortades dock den förväntade tiden till jobb, ibland som en konsekvens av deltagande i Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser och ibland som en effekt av vetskapen om att en anvisning till en ungdomsinsats snart skulle komma, en s.k. annonseringseffekt. Inte heller

Arbetsförmedlingens utredare finner några bestående och långsiktig effekter av Jobbgarantin för ungdomar (Gerdes, 2011).

I en annan studie av IFAU (Martinsson & Sibbmark, 2010b), som också refereras av regeringen, undersöks innehållet och aktivitetsnivån i Jobbgarantin för ungdomar. Den visar att aktivitetsnivån i garantin var låg i förhållande till deltagarnas arbetsutbud. Av deltagarna uppgav 63 procent att de ägnade högst *tio timmar* i veckan åt att söka jobb och delta i aktiviteter. I genomsnitt hade deltagarna tre och en halv timme organiserade aktiviteter per vecka (eget jobbsökande ej inkluderat) och kontakten med handledare eller arbetsförmedlare var relativt begränsad.

I Arbetsförmedlingens återrapportering (dnr A2011/3114) redogörs för problematiken med låg aktivitet. I genomsnitt saknade tolv procent av deltagarna per månad en registrerad aktivitet under 2010. I en deltagarundersökning från våren 2011 uppger dock hela 43 procent att de inte haft någon aktivitet under den senaste veckan, vilket är en ökning från 2010. En förklaring är att deltagarna inte upplever jobbsökaraktivitet med coachning och fördjupad kartläggning som verksamhet. Den ställer ofta inte krav på daglig närvaro hos Arbetsförmedlingen eller hos en kompletterande aktör. Jobbsökaraktivitet med coachning var under 2010 (liksom 2009) den vanligaste aktiviteten i Jobbgarantin för ungdomar och sysselsatte i genomsnitt 51 procent per månad av deltagarna. Andelen deltagare som deltagit i praktik eller utbildning har ökat under första halvåret 2011 i förhållande till samma period 2010.

Till regeringens övriga insatser för ungdomar hör:

- Särskilt anställningsstöd där kvalificeringstiden tillfälligt förkortats för ungdomar. De kan få anställningsstöd direkt vid övergången i Jobb- och utvecklingsgarantin.
- Folkhögskolesatsningen. Under 2010 var det enbart deltagare i Jobbgarantin för ungdomar som kunde ta del av satsningen. Från januari 2011 kan samtliga ungdomar mellan 16 och 25 år som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och som saknar slutbetyg från grund- eller gymnasieskolan att ta del av den studiemotiverande insatsen.
- Grundskole- och gymnasiestudier. Arbetslösa ungdomar i åldrarna 20–24 år som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning kan från januari 2011 tillfälligt få studiemedel med den högre bidragsnivån för studier på grundskole- eller gymnasienivå.
- Nystartsjobb och halverade socialavgifter. En person som har fyllt 20 men inte 26 år och som har varit arbetslös i sex månader kvalificerar sig till Nystartsjobb. Nystartsjobb i kombination med de halverade socialavgifterna för unga resulterar i knappt 40 procent lägre lönekostnad för arbetsgivare som anställer en ungdom med Nystartsjobb.
- Sommarjobb. Under sommaren 2010 satsade regeringen på sommarjobb för skolungdomar i kommuner, landsting och ideella föreningar. Satsningen genererade nästan 24 000 sommarjobb.

Ungdomsarbetslösheten har sjunkit under 2010 och första halvåret 2011 och antalet kvarstående personer i Jobbgarantin för ungdomar har minskat samtidigt som antalet övergångar till arbete och utbildning ökat. Dock ökar även antalet ungdomar som går från Jobbgarantin för ungdomar till Jobb- och utvecklingsgarantin. Regeringen bedömer att intentionerna med Jobbgarantin för ungdomar inte till fullo uppnåtts då bl.a. deltagarnas aktivitetsnivå inte ligger på önskad nivå. Arbetsförmedlingen har under 2010 inte heller lyckats fylla platserna i folkhögskolesatsningen.

En stor andel av deltagarna som gick över från Jobbgarantin för ungdomar till Jobb- och utvecklingsgarantin under 2009 och 2010 fick varken praktik eller utbildning under deltagandet i Jobbgarantin för ungdomar. En förklaring är de höga volymerna i garantin under dessa år. Trots den otillfredsställande aktivitetsnivån i Jobbgarantin för ungdomar är utflödet från garantin till utbildning eller arbete, med eller utan stöd, fortsatt relativt högt. Regeringen gör därför bedömningen att Jobbgarantin för ungdomar ökar möjligheterna för ungdomar att övergå från

arbetslöshet till arbete eller utbildning. Utgångspunkten är fortsatt att deltagarna i Jobbgarantin för ungdomar ska erbjudas aktiviteter utifrån individuella behov och att aktiviteterna ska täcka individens arbetsutbud. Regeringen bedömer att det ännu är för tidigt att utvärdera effekten av folkhögskolesatsningen som infördes under 2010. Regeringen anser att den tillfälliga satsningen under 2010 på fler sommarjobb gav bra resultat och fyllde sitt syfte mot bakgrund av rådande arbetsmarknadsläge.

Genom det förstärkta förvaltningsanslaget kan Arbetsförmedlingen öka antalet förmedlare i Jobbgarantin för ungdomar 2012. Mot bakgrund av risken för att arbetsmarknadsutvecklingen blir svagare, föreslår regeringen dessutom en satsning på fler platser inom den yrkesinriktade gymnasiala vuxenutbildningen (Yrkesvux) och Yrkehögskolan. Den tidigare satsningen på det högre studiebidraget inom studiemedlen för deltagare i Jobbgarantin för ungdomar och i Jobb- och utvecklingsgarantin som inte slutfört sin gymnasieutbildning före halvårsskiftet 2010 förlängs under 2012 och 2013. Detsamma gäller folkhögskolesatsningen. Den ska även fortsättningsvis vara tillgänglig för målgruppen redan från första dagen i arbetslöshet.

Kommentarer

Som underlag för sin bedömning av Jobbgarantin för ungdomar har regeringen en utvärdering av dess sysselsättningseffekter och vissa uppföljningar. Utvärderingen säger att Jobbgarantin för ungdomar inte ger några långsiktiga effekter jämfört med Arbetsförmedlingens insatser för äldre arbetslösa. Trots det väljer regeringen att satsa mer på Jobbgarantin. Mot bakgrund av den låga aktivitetsnivån i Jobbgarantin kan det vara motiverat med resurser för fler förmedlare men hur en dylik satsning ter sig i förhållande till andra arbetsmarknadsåtgärder för ungdomar tar regeringen inte ställning till. Tillägas kan att inte heller Arbetsförmedlingens utredare finner några bestående och långsiktig effekter av Jobbgarantin för ungdomar (Gerdes, 2011).

Något underlag för den fortsatta satsningen på folkhögskolekurser, på det högre studiebidraget för deltagare i Jobbgarantin för ungdomar och Jobb- och utvecklingsgarantin utan gymnasieutbildning eller på Yrkesvux och Yrkehögskola redovisas inte. De halverade socialavgifterna för unga kommenteras inte heller av regeringen.

3.6 Integration – Etableringsreformen

Reformen i december 2010 innebar att Arbetsförmedlingen får ett större ansvar för de nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Enligt den nya lagen ska vissa nyanlända invandrare, som beviljats uppehållstillstånd i Sverige, ha rätt till en s.k. etableringsplan. Det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för att upprätta planen tillsammans med den nyanlände. Etableringsplanen ska innehålla individuellt anpassade insatser och åtminstone svenskundervisning, samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den enskildes etablering i arbetslivet. En ny aktör, etableringslots, ska vara den nyanlände behjälplig i kontakterna med arbetsliv och samhälle. En nyanländ som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan ska enligt den nya lagen ha rätt till etableringsersättning och, under vissa förutsättningar, även till etableringstillägg och bostadsersättning. Ersättningen är individuell och relaterad till den nyanländes deltagande i aktiviteterna.

Många utrikes födda har svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Den låga sysselsättningen bland utrikes födda innebär enligt regeringen att det finns en stor arbetskraftspotential i denna grupp som skulle kunna ge ett avsevärt tillskott till den samlade sysselsättningen. Enighet råder enligt regeringen om vikten av tidiga insatser för att öka sysselsättningen och förkorta arbetslöshetstiderna för utrikes födda. Det är också utgångspunkten för Etableringsreformen. Under 2010 förberedde Arbetsförmedlingen reformen bl.a. inom ramen för en försöksverksamhet med s.k. etableringssamtal. Ett annat projekt syftade till att identifiera framgångsrika metoder för att minska utanförskapet bland utrikes födda kvinnor.

Arbetsförmedlingen redovisar i sin återrapportering ”Nyanländas etablering – reformens första sju månader” (Arbetsförmedlingen, 2011b) faktorer som myndigheten anser påverkar utfallet av verksamheten. Exempel är tillgång på bostäder, barnomsorg, svenska för invandrare (sfi) samt vård, rehabilitering och hälsofrämjande insatser. Tid för det första samtalet hos Arbetsförmedlingen bokas in i anslutning till att en nyanländ, som ansökt om uppehållstillstånd i Sverige, delges ett sådant beslut⁶. Det är viktigt att vårdande, rehabiliterande och hälsofrämjande insatser kan ske parallellt med övriga aktiviteter. De vanligaste insatserna i etableringsplanen har varit kompetenskartläggning eller validering, sfi, samhällsorientering och lots. Ett femtiotal nyanlända har haft anställning, flertalet med hjälp av Instegsjobb. Inga anmärkningsvärda skillnader mellan könen har observerats när det gäller insatser och ledtider. Bland de nyanlända med etableringsplan, hade 69 procent av männen och 65 av kvinnorna tillgång till lots i juni 2011, vilket är en rättighet för nyanlända. I juni fanns totalt 151 lotsföretag att välja mellan fördelade på 169 kommuner. I de kommuner utan lots är antalet nyanlända begränsat och Arbetsförmedlingen ansvarar där för att tillhandahålla motsvarande tjänst. Sedan december 2010 har 2 900 personer (inklusive barn) begärt hjälp från Arbetsförmedlingen med bosättning, 1 270 anvisats plats för bosättning och 760 bosatt sig.

Arbetet hos Arbetsförmedlingen inriktades redan före reformen mot att insatser och program ska erbjudas de nyanlända så tidigt som möjligt efter beviljat uppehållstillstånd och parallellt med undervisning i sfi. Nyanlända invandrare som deltagit i den kommunala introduktionen har erbjudits möjlighet att ta del av insatser från kompletterande aktörer. Det mål, som Arbetsförmedlingen själv satt upp för arbetet 2010, att andelen nyanlända till arbete eller reguljär utbildning skulle vara 7,1 procent uppnåddes inte (utfallet blev 5,8 procent).

Övriga utrikes födda har erbjudits stöd och service utifrån sin situation på arbetsmarknaden och inom ramen för Arbetsförmedlingens generella insatser och program. Andelen inskrivna med en inskrivningstid på över 420 dagar, var 2010 högre för utrikes födda än genomsnittet för alla arbetssökande, vilket är en tydlig indikator på att även utrikes födda, som inte är nyanlända, har behov av förstärkta insatser från Arbetsförmedlingen.

Under 2010 var 7 000 personer någon gång under året anställda med stöd av Instegsjobb, vilket var en ökning med 700 personer jämfört med 2009. Uppföljning 90 dagar efter att anställningen avslutats visar att Nystartsjobb spelar en fortsatt viktig roll för etableringen på arbetsmarknaden. Andelen personer som efter avslutat Instegsjobb 2010 gått vidare till arbete, var 50 procent, varav Nystartsjobb utgjorde 40 procent. I februari 2011 höjdes ersättningen till arbetsgivarna från 75 till 80 procent av lönekostnaden, från högst 750 kronor till högst 800 kronor per dag. Dessutom infördes ekonomiskt stöd till handledning i tre månader.

Regeringen menar att det ännu är för tidigt att bedöma resultat och effekter av Etableringsreformen. Arbetsförmedlingens arbete med reformen har varit omfattande och i huvudsak av god kvalitet och man har kommit igång bra med verksamheten. Hittills gjorda erfarenheter från reformen visar att särskild uppmärksamhet bör ägnas arbets- och samverkansformer för bedömning av nyanländas prestationsförmåga och hälsofrämjande insatser. Även bosättningsarbetet, tillgången till flexibel sfi, lotsmarknaden och informationen till de nyanlända om olika ersättningar, är områden som kontinuerligt behöver utvecklas.

I vilken mån Arbetsförmedlingens samlade insatser för utrikes födda påverkat sysselsättning och arbetslöshet för gruppen, är enligt regeringen svårt att bedöma. Resultaten av Instegsjobben är fortsatt mycket positiva, men utrymme finns för att öka volymerna. Nystartsjobben har kommit att spela en allt större roll för nyanländas möjligheter till fortsatt arbete efter avslutat Instegsjobb. En viktig uppgift för Arbetsförmedlingen är, förutom ytterligare arbete med Etableringsreformen, att

⁶ För kvotflyktingar och anhöriginvandrare tillämpas andra rutiner.

säkerställa att även de nyanlända som inte omfattas av reformen och övriga utrikes födda får erforderlig service.

Etableringsreformen har inneburit vidgade arbetsuppgifter för Arbetsförmedlingen. Förutom att samordna insatser från olika aktörer har Arbetsförmedlingen arbetat med helt nya uppdrag, som att anvisa till bosättning, erbjuda lots enligt ett valfrihetssystem och besluta om den ersättning som staten lämnar till den nyanlända. Hittills gjorda erfarenheter visar att berörda myndigheter genom nära samverkan på ett konstruktivt sätt försökt hitta lösningar på olika problem som uppdragats under reformens första månader. Regeringens bedömning är att även om verksamheten förefaller ha kommit igång bra, är det nödvändigt att noga uppmärksamma eventuella problem som leder till att etableringsprocessen drar ut på tiden. För att reformens olika delar ska fungera optimalt tillsammans, krävs att tid och kraft läggs på att hålla hög kvalitet i de samverkansformer som finns mellan berörda aktörer. Regeringen anser att Arbetsförmedlingen har en central roll i detta arbete.

För att öka drivkrafterna till arbete föreslår regeringen att en nyanländ som har ett arbete inom etableringsplanen ska få behålla etableringsersättningen.

Kommentarer

Regeringen stöder sig vad gäller Etableringsreformen på en återrapportering från Arbetsförmedlingen och man menar att det är för tidigt att bedöma resultat och effekter av reformen. I vilken mån Arbetsförmedlingens samlade insatser för utrikes födda påverkat sysselsättning och arbetslöshet för gruppen är enligt regeringen svårt att bedöma. Men man anför ändå att det råder enighet om vikten av tidiga insatser för nyanlända invandrare.

Förslaget att öka drivkrafterna till arbete genom att en nyanländ som har ett arbete inom etableringsplanen ska få behålla etableringsersättningen introduceras utan närmare motivering.

3.7 Riksrevisionens granskningar

Även om regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet i särskild ordning ska svara på Riksrevisionens granskningar kan det vara intressant att undersöka om några av dem ändå dyker upp i arbetsmarknadsavsnittet i budgetpropositionen. Följande granskningar hade aktualiserats sedan föregående budgetproposition:

- Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring? (RiR 2011:1)
- Statens stöd till studieförbunden (RiR 2011:12)
- Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning (RiR 2011:16)
- Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem? (RiR 2011:17)

Ingen av dessa utvärderingar nämns i budgetpropositionen. Den enda hänvisning som görs till Riksrevisionen gäller en revisionsrapport med anledning av Arbetsförmedlingens årsredovisning. Där framförs förslag till förbättringar av analysen av Arbetsförmedlingens kostnadseffektivitet (2010). Liknande rekommendationer hade avfärdats i BP för 2011 som irrelevanta men nu, sedan Arbetsförmedlingen börjar göra effektivitetsbedömningar, instämmer regeringen i Riksrevisionens bedömning att Arbetsförmedlingens uppgifter om kostnadseffektiviteten kan förbättras genom en uppdelning på kundgrupper.

4. Sammanfattning, jämförelser och slutsatser

4.1 Finanspolitiska utvärderingar i BP för 2012 och jämförelser med BP för 2011

Forskning och utvärderingar inte är något underlag som används för att motivera *de stora dragen i den ekonomiska politiken*. Att Finansplanerna inte i detalj underbygger budgetförslagen med hänvisning till vetenskaplig forskning och utvärdering är kanske inte att vänta. Det skulle föra mycket långt. De hänvisningar till "forskningen" som förekommer fyller närmast funktionen att inge förtroende och peka på att ett vetenskapligt angreppssätt ligger bakom arbetet med budgeten.

I Finansplanen i BP för 2011 nämns utvärdering endast i två framåsyftande skrivningar. Den ena handlar om att ny "utvärderingsfunktion" ska inrättas 2012 på utbildningsområdet, vilket regeringen återkommer till i BP för 2012. Den andra är knuten till de energi- och klimatpolitiska målen, där man vid kontrollstationen 2015, ska utvärdera den faktiska utvecklingen mot målen för 2020.

Det finns tre anspelningar på utvärderingar i Finansplan i BP för 2012. En kommande utvärderingen av Jobbskatteavdraget, som riksdagen "beställt" av regeringen, en utvidgning av IFAU:s utvärderingsuppdrag till att även täcka utbildningsområdet och ett erkännande att utvärderingarna och förslagen från Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen lett till förändringar i regeringens sätt att redovisa överskottsmålet.

Regeringens diskussion om *utvärdering av Jobbskatteavdraget* i BP för 2012 är något motsägelsefull. Å ena sidan sägs att regeringen ska återkomma till riksdagen i denna fråga och hänvisningar görs till utvärderingar gjorda av andra aktörer bl.a. Långtidsutredningen. Å andra sidan räknas en rad metodproblem upp som gör det svårt att utvärdera Jobbskatteavdraget. Detta skulle kunna tolkas som en förvarning om att det kan ta tid att effektuera riksdagens "beställning" och/eller att resultatet inte kommer att motsvara förväntningarna.

Tilläggas kan att i Långtidsutredningens huvudbetänkande nämns inte någon utvärdering av Jobbskatteavdraget. Det LU för fram handlar i stället om förenklingar av Jobbskatteavdraget och att regeringen bör vänta med ytterligare förstärkningar av avdraget till dess man vet mer om dess faktiska effekter. En bilaga till Långtidsutredningen redovisar en deskriptiv undersökning av utvecklingen av sysselsättningsgraden bland äldre, som visade att sysselsättningen ökade mer bland äldre, som fått skattesänkningar, än bland yngre, vilket skulle kunna vara ett tecken på positiva sysselsättningseffekter av lägre beskattning av arbetsinkomster. Författarna betonar dock att denna "övning" inte ska tolkas som en utvärdering utan en beskrivning av utvecklingen av sysselsättningsgraden. Till regeringens förtret lyckades inte heller IFAU genomföra någon utvärdering av Jobbskatteavdraget på utfallsdata. Variationerna var för små och andra samtidiga förändringar för många.

Att en *ny "utvärderingsfunktion" för utbildningsområdet* blir en utvidgning av IFAU:s uppdrag på utbildningsområdet motiveras inte närmare vare sig i Finansplanen eller i utbildningsavsnittet i budgetpropositionen.

När det gäller de *redovisningstekniska förändringarna* är tonfallet i Finansplanen i BP för 2012 ett annat än i den föregående. Nu säger man sig med anledning av Finanspolitiska rådets och Riksrevisionens utvärderingar och rekommendationer ha genomfört vissa förändringar. I den förra Finansplanen svarade regeringen att uppföljningen av överskottsmålet fungerade väl och att det inte behövdes några ytterligare förtydliganden efter de som redan införts. Skrivningarna i Finansplanen i BP för 2012 är dock något otydliga. Det framgår inte om det är det dessa tidigare förtydliganden som nu beskrivs som svar på FPR:s och RiR:s rekommendationer.

Granskningsavsnittet i budgetpropositionen för 2012 är kortare än det i BP för 2011. Traditionellt har det och de inledande avsnitten av budgetpropositionen innehållit beskrivningar och

kommentarer till dels Finanspolitiska Rådets utvärderingar dels Riksrevisionens granskningar. Fr.o.m. januari 2011 gäller emellertid en ny hanteringsordning för Riksrevisionens granskningar. Riksrevisorerna lämnar numera sina granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen direkt till riksdagen. Regeringen ska sedan, inom fyra månader, i en skrivelse till riksdagen rapportera vilka åtgärder den vidtagit eller avser att vidta med anledning av respektive granskningsrapport. Dessutom ska regeringen i årsredovisningen för staten summera de åtgärder den aviserat i skriverserna och redogöra för om och hur dessa åtgärder genomförts. Någon särskild genomgång av Riksrevisionens granskningar görs därför inte längre i de inledande avsnitten av budgetpropositionerna.

Det jag utifrån min genomgång av de inledande avsnitten i budgetpropositionerna således kan jämföra är regeringens reaktioner på Finanspolitiska rådets utvärderingar i BP för 2011 och 2012 och på Riksrevisionens motsvarande granskningar i BP för 2011. Att notera därvid är alla FPR:s rekommendationer ”slutbehandlas” i Granskningsavsnittet. Finanspolitiska rådets granskningar av arbetsmarknadspolitiken, varken den sammanhållna granskning av politiken eller dess utvärderingar av delar av den, föds in i regeringens/Arbetsmarknadsdepartementets argumentation kring politiken.

För Riksrevisionen gäller att i BP för 2011 gavs korta referat av samtliga 34 granskningsrapporter som Riksrevisionen lämnat sedan budgetproposition året innan och regeringen bemöter dem som har med det finanspolitiska ramverket och skatterna att göra. I den mån övriga granskningar kommenteras så görs det under de aktuella utgiftsområdena. Alla de aktuella granskningarna av arbetsmarknadspolitiken behandlas exempelvis i budgetpropositionens arbetsmarknadsavsnitt i BP för 2011 men inte någon i BP för 2012.

Regeringen nämner också i Granskningsavsnittet i BP för 2011 att Riksrevisionen sedan 2007 genomfört 13 granskningar inom arbetsmarknadsområdet inriktade mot styrning, implementering, utvärdering, regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens effekter samt sysselsättningseffekter av vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Revisorernas övergripande bedömning är att regeringens styrning kan bli tydligare och att implementeringen på vissa områden kan förbättras och att det föreligger ett behov av fler effektutvärderingar av arbetsmarknadspolitiska insatser för att skapa bättre underlag för styrning och förändring inom arbetsmarknadsområdet. Regeringens kommentar är att ”det är angeläget att utvärderingar sker kontinuerligt och att de är en integrerad del av planeringen vid införande och avskaffande av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Det är även viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt och det behövs därför information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika”. Några motsvarande allmänna, inledande skrivningar om *utvärderingars betydelse* finns inte i BP för 2012. Och arbetsmarknadsavsnittet i BP för 2012 nämner till skillnad från motsvarande avsnitt i BP för 2011 endast en utvärdering.

I bemötandet av *Finanspolitiska rådets och Rikrevisionens förslag (BP för 2011)* intar Finansdepartementet i huvudsak en defensiv attityd. Regeringens beslut är väl underbyggda, man har gjort vad man kunnat i redovisningshänseende etc. Under hand verkar man dock satsa på att utveckla *arbetsmetoderna och rapporteringen*.

Exempelvis i BP för 2011 noterar regeringen inte att Finanspolitiska rådet anmärkt på dess sätt att presentera Jobbskatteavdraget men i BP för 2012 ändras skrivningarna så de är mer i linje med vad FPR tidigare föreslagit.

I Finansdepartementets skriftserie har också olika undersökningar redovisats som svar på Finanspolitiska rådets och Rikrevisionens påpekanden. Finanspolitiska rådet (2011) skriver också att regeringen nu är mer öppen än tidigare om Jobbskatteavdragets lönedämpande effekter och har gjort ett omfattande analysarbete för att bedöma arbetsmarknadsreformernas effekter. Rådet har dessutom 2011 fått tillgång till Arbetsförmedlingens statistik beträffande långtidsarbetslösa vilket tidigare endast Finansdepartementet hade. Helt nöjd är man dock inte. Finanspolitiska

rådet vill ha bättre beräkningar av det strukturella sparandet, tydligare förklaringar av reformutrymmet, bättre redovisning av de offentliga investeringarna och mer resurser till finanspolitiska hållbarhetskalkyler. Ett slags underhandsdialog kan sägas äga rum beträffande olika *redovisningstekniska aspekter*.

I *substansfrågorna* tar dock regeringen varken intryck av Finanspolitiska rådet (BP för 2011 och 2012) eller Riksrevisionen (BP för 2011).

I BP för 2011 står i ett antal fall regeringens bedömningar/förhoppningar mot den av *Finanspolitiska rådet* redovisade teorin och empirin. Det gäller exempelvis:

Sökaktiviteter i långkonjunktur.

- Yrkesutbildning/yrkesvux jämfört med arbetsmarknadsutbildning.
- Kvaliteten i Jobb- och utvecklingsgarantin.
- Effekten av kompletterande aktörer.

Andra förklaringar till skiljaktiga åsikter är för:

- Reformutrymmet, olika bedömningar som i en osäker prognossituation står mot varandra.
- Permanent ROT-avdrag, olika motiv för åtgärden och bedömningar av effekter i brist på utvärderingar.
- Högskoleexpansion i lågkonjunktur, olika bedömningar av effekter i brist på utvärderingar.
- Sjukförsäkringsreformen, olika bedömningar av mål och medel och medlens effektivitet.

I BP för 2012 delar regeringen i ett flertal fall FPR:s bedömningar till skillnad från BP för 2011 då Finansdepartementet och Finanspolitiska rådet i större utsträckning var på kollisionskurs. Detta förklaras delvis av att rådet inför BP för 2011 skrev mycket om arbetsmarknadspolitiken vilket man inte gjorde inför BP för 2012. En del av FRP:s krav har också blivit tillgodosedda, t.ex. en tydligare redovisning av de lönedämpande mekanismerna bakom Jobbskatteavdraget effekter.

Till de punkter där det råder oenighet mellan FPR och Finansdepartementet hör:

- Starkare utgiftstak.
- Fortsatta Jobbskatteavdrag.
- Ny skattereform.
- Borttagande av värnskatten.

En av grundorsakerna till dessa meningsskiljaktigheter är osäkerheten om Jobbskatteavdragets effekter, dess plats i skattesystemet och fördelar framför ett borttagande av värnskatten.

Beträffande *Riksrevisionens substanskritik* i BP för 2011 tar regeringen inte heller till sig den exempelvis i fråga om bristen på information till allmänheten om JSA och tidigareläggningen av utbetalningarna till kommunerna 2009 även om regeringens tonfall gentemot Riksrevisionen var hovsammare än mot Finanspolitiska rådet. I fråga om de arbetsmarknadspolitiska aspekter och åtgärder som Riksrevisionen haft synpunkter på bemöter regeringen dem alla i BP för 2011 dock utan att låta sig påverkas av kritiken. Regeringen tycker att styrningen fungerar bra som den är, det krävs inga ytterligare påpekande från regeringen om vikten av arbetsgivarkontakter och kostnadsbedömningar, Jobb- och utvecklingsgarantin behöver inte någon resursförstärkning, regeringen väntar med att utvärdera sänkta socialavgifter för ungdomar, försvarar satsningen på Arbetspraktik och ser avvaktande på Stöd till start av näringsverksamhet.

Inför BP 2012 var inte Riksrevisionens granskningar av arbetsmarknadspolitiken inte lika många och handlade inte om de mest centrala åtgärderna. Ett par av dem kunde ändå ha varit relevanta att nämna i budgetpropositionen även om regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet svarat på dem i särskilda skrivelser till riksdagen. Den enda hänvisning till Riksrevisionen som görs är till en revisionsrapport med anledning av Arbetsförmedlingens årsredovisning. Där framförs förslag till

förbättringar av analysen av Arbetsförmedlingens kostnadseffektivitet (2010). Liknande rekommendationer hade avfärdats i BP för 2011 som irrelevanta men nu, sedan Arbetsförmedlingen börjat göra effektivitetsbedömningar, håller regeringen med Riksrevisionens om att Arbetsförmedlingens uppgifter om kostnadseffektiviteten kan förbättras bl.a. genom en uppdelning på kundgrupper.

Den *konstitutionella ställningen och rutinerna* kring Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen skiljer sig åt. Riksrevisionen är ett verk under riksdagen medan FPR är regeringens/Finansdepartementets verk. Fr.o.m. 2011 har Riksrevisionens ställning vis à vis att regeringen stärks. Regeringen måste inom fyra månader i en skrivelse bemöta alla Riksrevisionens granskningar. Vad detta kommer att innebära i praktiken är ännu för tidigt att uttala sig om. En avgörande fråga som återstår att följa upp är vad riksdagen gör av dessa skrivelser och hur pass intresserad man i riksdagen är av att följa upp kritiken av regeringen.

De av Riksrevisionens granskningar som hittills behandlats i det inledande Granskningsavsnittet är både inriktade på substansen i politiken och formerna för redovisning och styrning. Det senare liksom dess konstitutionella ställning kan vara orsaken till ett mindre kärvt tonläge i regeringens kommentarer och tecken på att regeringen vill tillmötesgå Riksrevisionens krav. I substansfrågorna verkar dock regeringen inte ha tagit intryck av Riksrevisionens kritik. Det gäller även för regeringens behandling av Riksrevisionens granskningar i de arbetsmarknadsavsnitt i BP för 2011 och 2012 som jag har studerat.

För Finanspolitiska rådet är det en styrka att årligen få återkomma och med en bred ansats granska finanspolitiken inför budgetpropositionen där regeringen har att göra motsvarande presentation av sin politik. Dess granskningar av arbetsmarknadspolitiken besvaras av regeringen i Granskningsavsnittet men har inte fått något genomslag i de arbetsmarknadspolitiska avsnitten i BP för 2011 och 2012. Där nämns de inte ens.

Det är möjligt att ad hoc granskningar av enstaka finanspolitiska politiska åtgärder, som Riksrevisionen arbetat med, inte har samma förutsättningar att få genomslag som de övergripande bedömningar Finanspolitiska rådet gör.

4.2 Arbetsmarknadspolitik

Avsnittet om arbetsmarknadspolitiken är betydligt kortare i BP för 2012 än i BP för 2011. Beslutsunderlag för de politiska prioriteringarna redovisas knapphändigt. Ett antal uppföljningar nämns men endast en utvärdering, den av IFAU om Jobbgarantin för ungdomar (Martinsson & Sibbmark, 2010a). I BP för 2011 omtalas ett drygt tiotal utvärderingar varav ett antal från Riksrevisionen. Ingen RiR-granskning nämns i BP för 2012⁷. RiR gjorde visserligen inte några utvärderingar av centrala arbetsmarknadspolitiska åtgärder inför BP för 2012 men några av följande granskningar kunde kanske ändå ha nämnts:

- Säsongarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring? (RiR 2011:1)
- Statens stöd till studieförbunden (RiR 2011:12)
- Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning (RiR 2011:16).

Inga hänvisningar görs i arbetsmarknadsavsnittet i BP för 2012 till de översikter som gjorts på senare tid av arbetsmarknadspolitiska utvärderingar t.ex. Långtidsutredningen (SOU 2011:11) med dess bilagor om arbetsmarknadspolitiken effekter på sysselsättning och arbetslöshet

⁷ Den enda referensen till Riksrevisionen gäller en revisionsrapport med anledning av Arbetsförmedlingens årsredovisning (2010) där förbättringar av analysen av Arbetsförmedlingens kostnadseffektivitet föreslås.

(Forslund & Vikström, 2010) och utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden (SOU 2010:88) eller ESO-rapporten om invandrare (Segendorf & Teljosuo 2011). I Finansplanen nämns Långtidsutredningen men inte i Arbetsmarknadsdepartementets avsnitt.

4.2.1 Utvärderingsstrategier

Till att börja med kan noteras att i inledningen till det arbetsmarknadspolitiska avsnittet upprepar regeringen liksom i arbetsmarknadsavsnittet i BP för 2011 att uppföljning och utvärdering ska ”utvecklas och prioriteras inom berörda myndigheter”. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utföras effektivt. Trots detta arbetar regeringen fortfarande inte, som Riksrevisionen tidigare konstaterat (RiR 2007:12, RiR 2008:26), systematiskt med utvärderingar. Resultatet är att nu när konjunkturen åter viker saknas kunskap om hur de åtgärder regeringen satsat på sedan konjunkturnedgången 2008 fungerar och hur pass effektiva de är för olika grupper. Inga lärdomar kan t.ex. dras av regeringens tidigare konjunktursatsning LYFT. Den avvecklas i BP för 2012 utan någon explicit förklaring till varför den inte var en lämplig konjunkturåtgärd.

Det behövs en uthållig och kontinuerlig utvärderingsverksamhet för att få fram resultat om olika åtgärder, i olika konjunkturlägen och för olika grupper. En fråga som också underströks i olika utvärderingsöversikter (RiR, 2007:12, Skedinger, 2010, Sohlman 2010b, 2010c, 2011a, SOU 2011:11)

4.2.2 Regeringen syn på arbetsmarknadspolitiken, programvolym och programmix

Regeringens prioriteringar inför 2012, liksom inför 2011, är att de arbetsmarknadspolitiska insatserna ska riktas till de långtidsarbetslösa. Samtidigt gör man återigen bedömningen att i konjunkturbedgångar bör en del åtgärder användas för de nyarbetslösa, främst förmedlingsinsatser men även ett visst antal programplatser. Under 2013 förväntas sedan programvolymerna kunna minska igen. Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag ökas med drygt 20 procent 2012. Samtidigt som handläggartätheten ska öka i garantierna får Arbetsförmedlingen vissa nya arbetsuppgifter. Fler oförsäkrade ska tas om hand i Jobb- och utvecklingsgarantin, aktivitetsrapporter och profilering ska införas i förmedlingsverksamheten och man ska också få till stånd mer Arbetsmarknadsutbildning och Arbetspraktik utanför garantierna.

Regeringen för ingen uttrycklig diskussion om programvolym och programmix i BP för 2012. Underlag saknas således för att bedöma förväntade resultat och om de resurser man tillför kommer att räcka till att få till stånd de volymer och den kvalitet som eftersträvas inklusive Arbetsmarknadsutbildning i Fas 3, mer Särskilt amställningsstöd, fortsatta folkhögskolekurser etc. Dessutom ska det ju även framöver satsas på handlingsplaner, uppföljning, kompletterande aktörer och Etableringsreformen. Givet den stora resursökningen förefaller dock inte programmålsättningarna uppenbarligen orimliga (som i BP för 2011).

Inför BP 2011 fanns mer av en diskussion om programvolym och programmix som regeringen till viss del reagerade på. Rikrevisionen hade exempelvis påpekat att regeringen på ett bättre sätt borde redovisa underlag för bedömningarna i budgetpropositionerna bl.a. avseende arbetsmarknadspolitikens resultat och mixen av de arbetsmarknadspolitiska programmen (RiR 2008:26, RiR 2010:1). Regeringen svarade att dess allmänna bedömning var att de kvarstående problemen på arbetsmarknaden kunde lösas inom ramen för anvisade anslag och ett minskat antal deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Regeringen sades sig vidare löpande arbeta med att anpassa åtgärdsmixen och ansåg sig därmed ha beaktat Riksrevisionens rekommendation.

Regeringens relativt kraftiga neddragningen i antalet platser i de arbetsmarknadspolitiska programmen mellan 2010 och 2011 och den samtidiga minskningen av Arbetsförmedlingens

förvaltningsanslag gjorde dock att det var svårt att se hur regeringen tänkt sig att ekvationen för 2011 skulle gå ihop. Arbetslösheten förväntades fortfarande vara hög under 2011, läget för de långtidsarbetslösa hade inte förbättrats, insatserna inom ramen för garantierna skulle vara av god kvalitet och valfrihets- och etableringsreformerna skulle genomföras.

Regeringen hänvisade till att dess politik hade bidragit till att arbetsmarknaden blivit mer flexibel än på 1990-talet. Arbetsmarknadspolitiken innehöll numera större inslag av incitament att aktivt söka jobb, vilket bidrar till en effektivare matchningsprocess på arbetsmarknaden. Finanspolitiska rådet (2010) gav också regeringen rätt i att flera faktorer talade för att risken för bestående arbetslöshet nu var lägre än tidigare. Arbetslösheten steg mindre än många bedömare förväntade sig 2009 och 2010. Däremot rådde fortfarande oenighet mellan Finansdepartementet och t.ex. Konjunkturinstitutet och Riksbanken om i vilken utsträckning regeringens politik minskat jämviktsarbetslösheten och förbättrat arbetsmarknadens långsiktiga funktionssätt (Wickman-Parak, 2012). Antalet långtidsarbetslösa hade inte minskat. Det gick ner från mycket höga nivåer i början på 1990-talet (125 000 år 1996) och låg år 2004 på 40 000. Under den senaste krisen kom man upp i 68 000 år 2010 men ännu i slutet av 2011 hade inte antalet börjat minska⁸. (Finanspolitiska rådet, 2011, LO, 2011). Finanspolitiska rådet fann denna utveckling oroande. Obalanserna mellan utbildningsnivåer ökade och sysselsättning inom industri minskade. För att komma till rätta med långtidsarbetslösheten krävdes yrkesmässig och geografisk rörlighet.

Det har funnits en vetenskaplig debatt om avvägningsfrågor, programvolym och programmix som regeringen inte uttryckligen tar ställning till varken i BP för 2012 eller 2011:

- Direkta arbetsmarknadspolitiska åtgärder (utbildning, praktik etc.) kontra indirekta åtgärder (Jobbskatteavdrag, sänkta arbetsgivaravgifter). Regeringen fortsätter den linje man slagit in på efter regimskiftet 2006 med den typ av indirekta åtgärder som riskerar leda till att det uppstår en låglönesektor på arbetsmarknaden. Både i hög- och lågkonjunktur måste en avvägning göras mellan att försöka få ut så många så snabbt som möjligt i jobb och att rusta de arbetslösa för mer högproduktiva jobb genom utbildning, praktik etc. (Albrecht m.fl., 2008, Calmfors m.fl., 2001, 2002, 2004, Finanspolitiska rådet, 2009, 2010, Lundgren, 2008, OECD, 2009)
- Volymen direkta arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En huvuduppgift för den långsiktiga arbetsmarknadspolitiken är att hålla nere ”normalarbetslösheten”. På frågan om var den optimala nivån på resurserna för en dylik strategi ska ligga i hög- respektive lågkonjunktur finns inget givet vetenskapligt svar. En diskussion utifrån empirisk forskning, utvärderingar och samhällsekonomiska kostnads/intäktsanalyser av arbetsmarknadspolitiska åtgärder behövs i varje givet läge. En välavvägd arbetsmarknadspolitik anses dock kunna bidra till att hålla nere jämviktsarbetslösheten. (Forslund & Vikström, 2010, OECD, 1994, 2006a, 2006b, 2007, Martin & Grubb, 2001, Kluge, 2006, Bassanini & Duval, 2006, Taslimi, 2011)
- Konjunkturanpassning av volymen direkta arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En allmän bedömning utifrån aktuell forskning är att de arbetsmarknadspolitiska programvolymerna bör variera med konjunkturerna för att upprätthålla arbetsutbudet och motverka långtidsarbetslösheten. (Finanspolitiska rådet, 2010, Sohlman, 2010a, SOU 2011:11, Taslimi, 2011). Finanspolitiska rådet noterade att de arbetsmarknadspolitiska programmen inte ökade i samma takt som den totala arbetslösheten 2008 – 2010 (Finanspolitiska rådet, 2010).
- Programmixen i olika konjunkturlägen, jobsökaktiviteter kontra arbetsmarknadspolitiska program. Finanspolitiska rådet reste i sin rapport 2010 (Finanspolitiska rådet, 2010) frågan om inte de arbetsmarknadspolitiska programmen blivit alltför små och jobsökaktiviteterna för omfattande. Hög sökintensitet har med all sannolikhet en mindre effekt på chansen att få ett jobb i en djup lågkonjunktur än annars. LU (SOU 2011:11) var mer tveksamt till att förändra programmixen över konjunkturerna givet bristen på utvärderingar när det gäller vilka åtgärder som fungerar för olika grupper i konjunkturedgångar. Det finns skäl som talar för mer längre insatser, särskilt arbetsmarknadsutbildning, och mindre jobbsökande i lågkonjunktur men

⁸ Med definitionerna ”inskrivna på Arbetsförmedlingen i över två år” och/eller ”utan arbete mer än två år”.

konjunkturedgångar kan se olika ut med avseende på sammansättningen av de arbetslösa och omfattningen av strukturomvandlingen. (Forslund & Vikström 2010, Forslund m.fl., 2011, Taslimi, 2011).

- Avvägning mellan olika slags subventionerade anställningar och andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vissa beräkningar av den samhällsekonomiska lönsamheten i olika program har gjorts men den jämförande bilden är fortfarande ofullständig och behöver följas upp. (Sohlman 2009, 2010a, Arbetsförmedlingen 2011e, SOU 2011:11, Liljeberg m.fl., 2012).

4.2.3 Mål, styrning, Arbetsförmedlingens organisation, kostnadseffektivitet och uppdrag

I BP för 2012 hade regeringen inget att säga på punkterna om mål, styrning och Arbetsförmedlingens organisation och uppdrag.

I BP för 2011 var regeringens generella inställning till Riksrevisionens rekommendationer angående tydligare mål och styrning av arbetsmarknadspolitiken samt förbättringar av AF:s organisation (RiR 2008:26, RiR 2010:1, RiR 2010:6) att regeringen gjort vad man kunnat och lämpligen borde göra. Den enda punkt där man övervägde åtgärder var att eventuellt göra ytterligare en utvärdering av Arbetsförmedlingens organisation.

Regeringens ansåg sig också ha eftersträvat att göra kostnadsbedömningar i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer. I BP för 2012 kostar regeringen på sig att hålla med Riksrevisionen (Riksrevisionen, 2010) om att Arbetsförmedlingens redovisning av kostnadseffektiviteten kan förbättras bl.a. genom att informationen delas upp på olika kundgrupper.

Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingens ansvarsområde har av regeringen utvidgats till att inte bara gälla arbetslösa. Arbetsförmedlingens har fått ansvar för nya grupper inklusive sjuka och utrikes födda. Trots att LU tar upp frågan om var gränsen för Arbetsförmedlingens ansvar bör gå för regeringen inte något resonemang vare sig i budgetpropositionen för 2011 eller 2012 om den saken. LU gör bedömningen att Arbetsförmedlingen bör ha huvudansvaret för alla arbetssökande. Det skulle även gälla mottagare av försörjningsstöd i kommunerna. Ett alternativ är en omorganisation i riktning mot en One-stop-shop, (En-väg-in-struktur) där olika myndigheter samverkar. En sådan lösning har införts i Norge. Erfarenheterna från Norge visar att en dylik omorganisation kan vara problematisk och kostnadskrävande varför LU i stället rekommenderar att Arbetsförmedlingen får huvudansvaret för alla arbetssökande (SOU 2010:11).

4.2.4 Garantier

Regeringen för ingen allmän diskussion i vare sig budgetpropositionen för 2011 eller 2012 om eventuella för- och nackdelar med ”garantier”, obligatorium kontra individuella handlingsplaner, hur garantier bör läggas upp, vem de passar för etc.

I den vetenskapliga litteraturen finns ett begynnande intresse för dessa frågor. Det empiriska underlaget är dock bräckligt (Forslund & Vikström 2010, SOU 2011:11). En huvudfråga handlar om individuell kontra kollektiv behandling av de arbetslösa alternativt om det går att få in tillräckligt mycket av individuell behandling inom garantierna så att fördelarna med ett förprogrammerat arbetssätt överväger nackdelarna. På denna punkt finns dock ingen empirisk evidens.

En annan aspekt som diskuterats är garantiernas s.k. annonseringseffekter/avskräckningseffekter. Med det menas att individer kan känna sig extra manade att anstränga sig att skaffa jobb när tiden för ett obligatoriskt inträde i en garanti eller dess program närmar sig. På så sätt kan garantierna fungera som ett test på arbetsviljan. Detta är i och för sig ett viktigt inslag i arbetsmarknadspolitiken och man har i studier av garantier observerat att de kan ha dylika effekter. Enda syftet med en garanti kan dock inte vara annonseringseffekterna. För de individer som går in i garantin måste aktiviteterna vara meningsfulla och underlätta en övergång till arbete. Det kan vara en grannliga uppgift att konstruera garantier som å ena sidan är tillräckligt avskräckande för att få ut dem som inte behöver stöd från Arbetsförmedlingen på arbetsmarknaden och å andra sidan göra dem meningsfulla för dem som behöver stöd för att ta sig tillbaka till arbetsmarknaden. (Forslund & Vikström, 2010, SOU 2011:11).

I övrigt har det i litteraturen mest varit fråga om teoretiska bedömningar av garantier. Långtidsutredningen argumenterar för att garantier är ett exempel på ett bra och strukturerat arbetssätt som är till nytta för svaga grupper. LU anser dock att det krävs att aktivitetsgraden i garantierna är hög (både för test av arbetsviljan och som stöd för svaga grupper). De borde också kunna göras mer flexibla (för att överbrygga skillnaderna mellan individuella behov och kollektiva lösningar). Individuella anvisningar till garantierna i förtid skulle kunna tillåtas för individer som är i behov av ett sekventiellt uppbyggt stöd och för alla nyanlända utrikes födda som avslutat ett introduktionsprogram utan att ha gått vidare till arbete eller studier (SOU 2011:11).

4.2.5 Förmedlingsinsatser, matchning, jobbsökaraktiviteter, coaching

Regeringens syn på förmedlingsinsatser och jobbsökaraktiviteter är tämligen onyanserad både i BP för 2011 och 2012. Det är en effektiv åtgärd. Det stämmer att utvärderingsstudier tyder på att förstärkta förmedlingsinsatser kan vara en billig och effektiv arbetsmarknadspolitisk åtgärd (Sohlman, 2009). När det kommer till detaljer saknas dock evidens i långa stycken. Det finns exempel på både mer och mindre lyckade försök med intensifierade arbetsförmedling. Tveksamheter råder om och när det passar att använda förstärkta förmedlingsinsatser:

- I vilka konjunkturlägen, hög-, medel- eller lågkonjunktur.
- I hur pass stora volymer.
- För vilka grupper i olika konjunkturlägen, mer anställningsbara individer, långtidsarbetslösa, lågutbildade, ungdomar.
- Tidigt eller sent under en arbetslöshetsperiod.
- Vilka element den förstärkta arbetsförmedlingen ska innehålla.

Hur jobbsökandet bäst ska kombineras med screening, kontroller, sanktioner och avskräckning återstår också att utreda. För arbetslösa som står relativt nära arbetsmarknaden kan en pushig förmedlingsverksamhet (och avskräckande garantier) vara av godo. För andra kan den ha negativa effekter och leda till sysselsättning i lågproduktiva jobb eller utslagning från arbetsmarknaden. LU betonar aktiv arbetsförmedling som en viktig del i arbetsgivarinriktade insatser för svaga grupper. (Forslund & Vikström 2010, Sohlman 2009, 2010a, 2010b, 2011, SOU 2011:11)

Regeringen tillför nya satsningar på förmedlingsverksamhet kopplat till kontroller och uppföljning, handlingsplaner, aktivitetsrapporter och profilering i BP för 2012 utan att de underbyggs av några hänvisningar till utvärderingar.

Det finns i litteraturen diskussioner om:

- **Sambandet mellan matchning och kontroller**

Under 2004 bedrevs olika försöksverksamheter för att pröva intensifierade förmedlingsinsatser. Fem av dessa projekt utvärderades. Det visade sig då att utflödet till arbete ökade signifikant i fyra av fem experiment. I tre av fem experiment fanns det också tydliga tecken på att sysselsättning och/eller arbetsinkomster förbättrades åren efter experimenten. En kombination av jobsökaraktiviteter och kontroll av sök beteendet gav signifikant mer positiva effekter på jobb och inkomster än enbart kontroller. Resultaten för olika grupper undersöktes också. De grupper som tjänade mest på intensifierad arbetsförmedling i termer av kortare arbetslöshetstider var de lågutbildade (grundskola), gruppen 45+ och långtidsarbetslösa (mer än 12 månader). Även för korttidsarbetslösa var resultaten positiva men inte för ungdomar. En negativ bieffekt noterades också i ett par av experimenten i form av ökat utflöde till sjukförsäkringen. (Hägglund, 2009a, 2009b, Arbetsmarknaden 2009)
- **Profilering**

Detta instrument har ännu inte kommit till reguljär användning i Sverige. En modell för profilering (Bennmarker m.fl., 2007) utarbetades av IFAU som ansåg att profilering kunde vara ett stöd för förmedlarna i deras arbete. Profilering testades med relativt goda resultat under 2007 av Arbetsförmedlingen (AMS, 2007). Mot bakgrund i olika utvärderingar (Lechner & Smith, 2007, Krueger & Lindahl, 2009) såg också Finanspolitiska rådet (2009) positivt på en introduktion av instrument som profilering och targeting. Profilering stod närmast på tur (Arbetsmarknaden, 2010). Som underlag för targeting krävdes tillgång till stora mängder utvärderingsresultat. På grund av resursbrist 2010 fick Arbetsförmedlingen skjuta upp introduktionen av profilering (Arbetsmarknaden, 2011).
- **Individuella handlingsplaner**

En äldre utvärdering visade att individuella utvecklingsplaner/handlingsplaner var till fördel för ungdomar (Sehlstedt & Schröder, 1989). Även Riksrevisionen (2004) menade att kombinationen tidig handlingsplan, matchning och anvisning var ett bra arbetssätt. I en översikt kom Statskontoret (2004) fram till att kunskapsläget var osäkert när det gällde handlingsplanernas betydelse för sökaktiviteten och möjligheterna att få jobb. Det fanns exempel på handlingsplaner som innehöll relativt mycket information om exempelvis geografiskt och yrkesmässigt sökområde, eventuella skäl till begränsningar i sökområdet, specificerade aktiviteter som den arbetssökande skulle utföra och vilka sökkanaler som skulle nyttjas. Statskontoret bedömde att handlingsplaner som innehåller preciserad och mätbar information om hur den arbetssökande ska gå tillväga för att få ett arbete har en potential att kunna fungera stödjande i sökarbetet. De flesta handläggare och arbetsförmedlingschefer var positivt inställda till handlingsplanerna och ansåg att sökarbetet förbättrades genom planerna. Statskontoret föreslog att Arbetsförmedlingen skulle ta ansvar för regelverk, utbildning och formerna för att följa upp handlingsplanerna. De uppdaterades inte och användes inte tillräckligt i uppföljningssamtalen. Det behövdes ett system för att följa upp de aktiviteter som anges i handlingsplanen och regelbundna stickprovskontroller av att de arbetssökande följer de överenskommelser som görs i planerna. Arbetsförmedlingen borde formulera ett verksamhetsmål för kvaliteten i handlingsplanerna. Kvantitativa mål var enligt Statskontoret inte tillräckligt. Andra knäckfrågor kring handlingsplanerna var om de ska vara obligatoriska för alla och inom vilken tidsram i så fall, efter 30 dagar eller kanske 100 dagar.
- **Aktivitetsrapporter**

I många länder har man i arbetsförmedlingen haft olika system för aktivitetsrapportering, uppföljning och övervakning av de jobsökande. Enligt OECD kan sådana insatser ha betydande sysselsättningseffekter men OECD varnar samtidigt för att för högt ställda

krav kan ge negativa effekter. Dels kan arbetsgivarna få för många sökande, dels kan arbetslösa få för stark press på sig att snabbt acceptera jobberbjudanden (SOU 2007:112). En svensk undersökning av jobbanvisningar (Engström m.fl., 2008) fann att ca 30 procent av de arbetslösa som fått jobbanvisningar inte sökte de anvisade jobben. Denna andel påverkades i det stora hela inte av om anvisningen följdes upp av kontroller eller ej. Bland dem som sökte de anvisade jobben var, enligt arbetsgivarnas bedömningar, en av sex inte kvalificerade för jobben.

4.2.6 Kompletterande aktörer

Regeringen går i BP för 2012 vidare med fler kompletterande aktörer, små lokala aktörer och valfrihetssystem utan att ha belägg för att dessa åtgärder är effektiva. Man hänvisar endast till en uppföljning som Arbetsförmedlingen gjort men inga utvärderingar nämns.

I BP för 2011 refererade regeringen till ett antal utvärderingar gjorda av bl.a. Riksrevisionen (RiR 2009:22), IFAU (Benmarker, 2009) och Arbetsförmedlingen (2009c, Harkman m.fl., 2010). Dessutom rapporterades att försöksverksamheten med kompletterande aktörer för långtidssjukskrivna skulle utvärderas av IFAU under 2011. Regeringen undvek dock att beskriva vilka effekter av kompletterande aktörer som kom fram i utvärderingarna. Både IFAU:s och Arbetsförmedlingens studier visade att i genomsnitt och på längre sikt blev det inga skillnader i sysselsättning och inkomster mellan dem som gått till offentliga respektive privata aktörer. Riksrevisionen rekommenderade en utvärdering av de kompletterande aktörerna. Vidare ställde sig Finanspolitiska rådet (2010) tveksam till att marknaden skulle klara av att växa med bra kvalitet i tjänsterna så snabbt som regeringen ville. Regeringen hade för bråttom med att "privatisera" dessa delar av arbetsmarknadspolitiken. LU (Forslund & Vikström 2010, SOU 2011:11) ifrågasätter om det finns särskilt stora vinster att hämta hem genom samarbetet med de kompletterande aktörerna. Under alla omständigheter måste regeringen arbeta med dem på ett mer genomtänkt sätt.

Arbetsförmedlingens utredare kommer i två rapporter in på effekterna av kompletterande aktörer (Arbetsförmedlingen, 2011f, Gerdes, 2011). I den första rapporten utvärderades utfallet av individer som erbjöds jobbcoachning utanför garantierna. Ingen statistiskt säkerställd skillnad mellan individer som har haft extern respektive intern jobbcoachning kunde konstateras. Resultaten visade för båda grupperna att individer som haft jobbcoachning hade högre sannolikhet att vara i praktik, men lägre sannolikhet att ha ett arbete än individer som inte haft jobbcoachning. Skillnaderna var statistiskt säkerställda, men inte särskilt stora. I den andra rapporten undersöktes effekter av kompletterande aktörer i Jobbgarantin för ungdomar. Inte heller där fann man några entydiga och långsiktigt bestående effekter av kompletterande aktörer.

I en sammanfattning av utvärderingar av konsekvenserna av introduktionen av kompletterande aktörer skriver Lundin (2011) att "vad man förmodligen kan säga med viss säkerhet är att det inte går att räkna med att privatisering av Arbetsförmedlingens tjänster för med sig enkla vinster som kommer utan kostnader". Detta efter att han undersökt kunskapsläget beträffande erfarenheterna av kompletterande aktörer i dimensionerna sysselsättning, kostnader, manipulationer av arbetsmarknadspolitikens intentioner, kundnöjdhet, valfrihet och rättsstatsvärden. Det är således oklart om och i så fall när och hur kompletterande aktörer kan ha en gynnsam inverkan på arbetsmarknaden.

4.2.7 Jobb- och utvecklingsgarantin

Redan i BP för 2011 noterade regeringen utifrån Arbetsförmedlingens uppföljningar att omfattningen av aktiviteterna inom garantin inte nådde upp till regeringens ambition att de ska täcka minst 75 procent av den enskildes arbetsutbud inom programmet i Fas 1 och 2. Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen, 2009), liksom Finanspolitiska rådet (2009) och Riksrevisionen varnade (RiR 2009:22) för att det till följd av det ökande antalet deltagare i Jobb- och utvecklingsgarantin kunde bli svårt att erbjuda deltagarna i Fas 3 en adekvat sysselsättning och att antalet handläggare inte skulle räcka till. Arbetsförmedlingens kontakter med arbetsgivarna konkurrerades dessutom ut av arbetet med alla garantideltagarna (RiR 2010:6).

Trots dessa rapporter såg regeringen med tillförsikt fram emot effekterna av det utvecklingsarbete Arbetsförmedlingen påbörjat i syfte att förbättra kvaliteten i aktiviteterna och minskade Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag för 2011. Först i BP för 2012 tillfördes anslaget betydande belopp även om man inte närmare gick in på frågan om dessa resurser var tillräckliga för de kvalitetshöjningar som eftersträvades.

Det finns ännu inga effektutvärderingar av Jobb- och utvecklingsgarantin. Sökaktiviteterna efter inträde i Jobb- och utvecklingsgarantin ligger fortfarande lågt. I Fas 1 och 2 är 25 procent av deltagarna mycket eller ganska missnöjda med programmet och stödet från arbetsförmedlarna. I Fas 3 anser hela 45 procent att förmedlarstödet är mycket eller ganska dåligt. LU:s slutsats är att en ökad aktivitet i Jobb- och utvecklingsgarantin liksom i Jobbgarantin för ungdomar framstår ”som ett av de mest angelägna förändringsbehoven inom arbetsmarknadspolitiken”. Långtidsutredningens rekommendation i övrigt är att Fas 3 jobben ska användas sparsamt och främst för att testa arbetsviljan. Det finns heller ingen anledning att begränsa dem till uppgifter som annars inte skulle bli utförda särskilt om man endast anlitar arbetsgivare som är skattefinansierade eller inom ideell verksamhet (SOU 2011:11).

4.2.8. Jobbgarantin för ungdomar

Som underlag för sin bedömning av Jobbgarantin för ungdomar i BP för 2012 har regeringen en utvärdering (Hall & Liljeberg, 2011) och vissa uppföljningar. Utvärderingen säger att Jobbgarantin för ungdomar inte ger några långsiktiga effekter jämfört med Arbetsförmedlingens ordinarie insatser. Trots det väljer regeringen att satsa mer på Jobbgarantin. Mot bakgrund av den låga aktivitetsnivån i Jobbgarantin, endast ca tio procent av en arbetsvecka ägnas åt programaktiviteter (SOU 2011:11), kan det vara motiverat med mer resurser för fler förmedlare. Men om en dylik satsning är fördelaktigare än andra arbetsmarknadsåtgärder för ungdomar tar regeringen inte ställning till.

Regeringen redovisar inget underlag för den fortsatta satsningen på folkhögskolekurser, det högre studiebidraget för ungdomar utan gymnasieutbildning, Yrkesvux och Yrkehögskola. Det är oklart hur man ska tolka att regeringen inte fortsätter att nämna praktik, kortare utbildning och Stöd till start av näringsverksamhet som särskilt lämpliga åtgärder för ungdomar i Jobbgarantin som man gjorde i BP för 2011. I min genomgång av utvärderingsresultat beträffande dessa åtgärder, inklusive studiemotiverande utbildning i folkhögskolans regi, visade att det förelåg få positiva utvärderingsresultat för ungdomar på dessa punkter.

Mot bakgrund av vissa uppföljningar bedömde regeringen i BP för 2011 att det fanns förbättringsområden inom Jobbgarantin för ungdomar och såg positivt på det utvecklingsarbete som Arbetsförmedlingen hade initierat i syfte att förbättra kvaliteten i aktiviteterna samt öka möjligheten att erbjuda fler deltagare arbetsplatsförlagda aktiviteter. Regeringen hänvisade till nationella och internationella utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska ungdomsinsatser som generellt sett hade visat att ungdomsprogram riskerar att leda till inlåsning och minskad

sökaktivitet. Regeringen förväntade sig att utformningen av Jobbgarantin för ungdomar med dess betoning på intensifierade sökaktiviteter skulle bidra till att fler arbetslösa ungdomar började arbeta eller studera men mer pengar till Arbetsförmedlingen blev det inte, inte förrän till 2012.

När de tidigare ungdomsinsatserna ersattes med Jobbgarantin för ungdomar kunde beslutet underbyggas med att det förelåg ett arbetsmarknadsproblem för vissa ungdomsgrupper i Sverige och att tidigare särskilda ungdomsåtgärder inte varit särskilt framgångsrika. Aktiveringsstrategier skulle kunna vara effektiva men det förelåg inget underlag som sa att de skulle passa just svenska ungdomar med arbetsmarknadsproblem. Det har fortfarande inte gjorts några studier i Sverige (men väl i USA) som ger belägg för att förstärkt arbetsförmedling är en effektiv åtgärd för ungdomar. Snarare finns det i svenska studier indikationer på att det kan vara tvärt om (Forslund & Vikström 2010, Sohlman 2010b).

4.2.9 Nystartsjobb

Varken i BP för 2011 eller 2012 redovisas några utvärderingar av Nystartsjobben. I båda fallen gör regeringen bedömningen att eftersom de riktas till dem som står långt från arbetsmarknaden bidrar de till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Sänkningen av kvalificeringsperioden från tolv till sex månader för den som fyllt 55 år förlängs också utan särskild motivering till att gälla 2012 och 2013.

Huruvida Nystartsjobben i realiteten kommit de svagaste grupperna på arbetsmarknaden till del är en empirisk fråga. En första uppföljning av Nystartsjobben tydde dels på att de har stora undanträngningseffekter dels rekryterar färre med svag ställning på arbetsmarknaden än exempelvis det tidigare förstärkta anställningsstödet (Lundin & Liljeberg, 2008).

LU (SOU 2011:11) bedömer att det behövs ett komplement till Nystartsjobb i form av ett diskretionärt anställningsstöd för långtidsarbetslösa. Vid behov skulle det kunna finansieras genom kortare och mindre subventionerade Nystartsjobb och Instegsjobb. I samband med en dylik reform kunde man också göra om Nystartsjobben så att subventioneringsgraden ökade ju längre en person som får Nystartsjobb varit arbetslös. (SOU 2011:11)

Under 2012 har IFAU kommit med en utvärdering av Nystartsjobben (Liljeberg m.fl., 2012). Det visar sig att Nystartsjobbarna har något fördelaktigare egenskaper än andra långtidsarbetslösa (något högre utbildning, lägre ålder och kortare inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen) men mindre fördelaktiga än arbetslösa som får osubventionerade arbeten. Utrikes födda är dock överrepresenterade i Nystartsjobben i förhållande till deras andelar av långtidsarbetslösa.

Till resultaten i övrigt hör att pga. Nystartsjobben får de långtidsarbetslösa fortare jobb än de annars skulle ha fått och att det inte sker någon dramatisk nedgång i sysselsättningen för dem när subventionen tar slut. En högre subventionsgrad ökar utflödet till sysselsättning och en längre subventionsperiod ökar sannolikheten att få behålla jobbet. Ungefär 63 procent av Nystartsjobben är direkt undanträngning av jobb som skulle ha kommit till stånd utan Nystartssubventionen.

4.2.10 Anställningsstöd

Liksom i BP för 2011 gör regeringen i BP för 2012 igen, utan hänvisningar till vare sig forskning eller utvärdering, bedömningen att det Särskilda anställningsstödet för deltagare inom Jobb- och utvecklingsgarantin bidrar till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att det ökar sannolikheten att personer med en svag anknytning till arbetsmarknaden får arbete. Regeringen förlänger satsningen på förstärkningen av stödet (höjt ersättningstak och ekonomiskt stöd för handledning) liksom Särskilt anställningsstöd för ungdomarna redan vid inträdet i Jobb- och

utvecklingsgarantin att gälla även 2013. Detta utan explicita motiveringar.

Individuella anställningsstöd får enligt tidigare utvärderingar bra betyg för sina sysselsättningseffekter även för individer med långa arbetslöshetstider. Till de allmänna tveksamheterna beträffande anställningsstöd hör hur pass långsiktiga deras sysselsättningseffekter är och hur pass mycket undanträngning de ger upphov till (Forslund & Vikström 2010, Sohlman 2010 a, 2010b). Empiriskt obesvarade frågor är om Arbetsförmedlingen i praktiken med det Särskilda anställningsstödet lyckats nå dem som står längst från arbetsmarknaden och om det är särskilt lämpat för ungdomar.

Långtidsutredningen bedömer att subventionerade anställningar behövs för svaga grupper som långtidsarbetslösa, funktionshindrade och nyanlända invandrare. Undanträngningseffekterna bör i dessa fall accepteras. Ett särskilt anställningsstöd borde också införas som komplement till Nystartjobben för att svara upp mot den information som arbetsförmedlarna har om sökande som är i speciellt behov av fördjupad hjälp. (SOU 2011:11)

4.2.11 Etableringsreform, Instegsjobb och andra åtgärder för nyanlända

Regeringen stöder sig vad gäller Etableringsreformen i BP för 2012 på en återrapportering från Arbetsförmedlingen. Man anför liksom i BP för 2011 att det råder enighet om vikten av tidiga insatser för nyanlända invandrare men menar att det är för tidigt att bedöma resultat och effekter av reformen. Förslaget att öka drivkrafterna till arbete genom att en nyanländ som har ett arbete inom etableringsplanen ska få behålla etableringsersättningen introduceras utan närmare motivering.

Regeringen bedömer vidare, liksom i BP för 2011, rakt av att resultaten av Instegsjobben är positiva. Fortsatta ansträngningar bör dock göras för att öka antalet Instegsjobb och spridningen över branscher.

I det stora hela, dvs. i vilken mån Arbetsförmedlingens samlade insatser för utrikes födda påverkar sysselsättning och arbetslöshet för nyanlända, är regeringen något avvaktande och menar att den frågan är svår att bedöma.

Arbetsförmedlingen redovisar i den nämnda återrapportering faktorer som påverkar utfallet av etableringsverksamheten: tillgång på bostäder, barnomsorg, svenska för invandrare (sfi) samt vård, rehabilitering och hälsofrämjande insatser. Tid för det första samtalet hos Arbetsförmedlingen bokas in i anslutning till att en nyanländ delges beslut om uppehållstillstånd. De vanligaste insatserna i etableringsplanen har varit kompetenskartläggning eller validering, sfi, samhällsorientering och lots. Bland de nyanlända med etableringsplan, hade 69 procent av männen och 65 av kvinnorna tillgång till lots i juni 2011. Ett fåtal nyanlända har haft anställning, flertalet med hjälp av Instegsjobb. I 169 kommuner fanns lotsföretag. I övriga kommuner är antalet nyanlända begränsat och där svarar Arbetsförmedlingen för att tillhandahålla motsvarande tjänst. Sedan december 2010 har knappt 3 000 personer begärt hjälp från Arbetsförmedlingen med bosättning. Det mål som Arbetsförmedlingen själv satt upp för arbetet 2010, att andelen nyanlända till arbete eller reguljär utbildning skulle vara 7,1 procent, uppnåddes inte (utfallet blev 5,8 procent).

Enligt BP för 2011 var knappt 20 procent av inskrivna nyanlända registrerade i sökandekategori 14, vilket innebär att de inte bedömts kunna söka eller tillträda ett arbete (jämfört med knappt 7 procent av övriga sökande). Huruvida denna andel minskat i och med Etableringsreformen rapporterar regeringen inte något om.

Till skillnad från regeringens avvaktande hållning beträffande arbetsmarknadspolitikens betydelse i stort för nyanlända ger Långtidsutredningen och de två senaste studierna av integrationsproblematiken på arbetsmarknaden uttryck för mer positiva slutsatser (Eriksson, 2010, Segendorf & Teljosuo, 2011, SOU 2011:11). Genomgångarna av forsknings- och utvärderingslitteraturen ger vid handen att validering och arbetsmarknadspolitik har potential att förbättra arbetsmarknadsutfallet för utrikes födda. Arbetsmarknadspolitik för utrikes födda bör inriktas mot dels subventionerad sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden dels intensifierade arbetsgivarinriktade förmedlingsinsatser. Den ska kompensera för bristande nätverk och använda sig av arbetsförlagda arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Med tanke på att introduktionsprogrammet just reformerats vill man inte föreslå några större förändringar i dessa delar men verksamheten anses vara snålt tilltagen och kunde med fördel vidgas till fler invandrare. Ett annat påpekande är att det inte finns någon klar evidens att privata förmedlare är mer effektiva än Arbetsförmedlingen (Eriksson, 2010), vilket regeringen lyfte fram i BP för 2011.

Regeringen har inte presenterat någon plan för utvärdering av det nya introduktionsprogrammet. Forskarna bedömer att det är ytterst angelägen att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för invandrare utvärderas (Eriksson, 2010, Segendorf & Teljosuo, 2011).

Statkontoret har sedan 2010 ett regeringsuppdrag att följa upp Etableringsreformen. Uppdraget var ursprungligen inriktat på myndigheternas samverkan. I och med tilläggsdirektiv ska Statskontoret även bedöma hur väl etableringslotsar och kommuner bidrar till ett effektivt genomförande av etableringsreformen. En delrapport har avlämnats (Statskontoret, 2011b) och slutrapporten ska komma i juni 2012.

4.2.12 Arbetspraktik

Regeringen bedömer i BP för 2012 att praktikinsatserna har bidragit till att de arbetssökande inte har tappat kontakten med arbetsmarknaden under lågkonjunkturen. Nivåerna i praktikinsatserna ska anpassas till konjunkturen. På grund av att risken för att antalet långtidsarbetslösa ökar de närmaste åren, föreslår regeringen förstärkningar av Arbetspraktik/Praktisk kompetensutveckling. Den ökas under 2012 med motsvarande 4 300 årsplatser. Under 2010 deltog 13 400 personer i åtgärden en siffra som dock minskade till 5 800 under första halvåret 2011. Utan några särskilda förklaringar gör regeringen dessa bedömningar och konjunkturanpassningar av Arbetspraktiken.

Andra obesvarade frågor är om man med Arbetspraktik lyckats nå dem som står långt från arbetsmarknaden för att därigenom motverka långtidsarbetslöshet. Och, i den mån Arbetspraktik och Praktisk kompetensutveckling riktats till korttidsarbetslösa, om det har förhindrat uppkomsten av långtidsarbetslöshet och utslagning från arbetsmarknaden och främjat det långsiktiga arbetskraftsdeltagandet.

Inför BP för 2011 hade Riksrevisionen granskat programmet Arbetspraktik (RiR 2010:5). Deltagarna i Arbetspraktik jämfördes med matchade individer i andra konjunkturberoende program och program med aktivitetsstöd. Utfallet undersöktes i tre dimensioner. Den första var reguljär tillsvidareanställning på heltid på den öppna arbetsmarknaden. Den andra inkluderade även deltids- och timanställningar. Den tredje deltids- och timanställningar och dessutom olika typer av skyddade anställningar. Med en strikt utfallsdefinition var effekterna genomgående *negativa* av arbetspraktik medan de var positiva eller insignifikanta med de vidare utfallsdefinitionerna. Riksrevisionens använde resultaten för att ifrågasätta volymökningen av programmet 2009 som en delåtgärd för att mildra effekterna av den ekonomiska krisen. Vare sig tidigare studier eller denna effektutvärdering gav, enligt Riksrevisionen, något stöd för att Arbetspraktik skulle ge större sysselsättningseffekter än andra programinsatser (exempelvis anställningar med ekonomiskt stöd till arbetsgivaren och Stöd till start av näringsverksamhet). Det fanns heller inga studier som pekade på att praktikåtgärder har relativt sett bättre

sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska insatser i sämre arbetsmarknadstider eller i kombination med andra krisåtgärder. Tidigare erfarenheter av kraftiga volymökningar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt intervjuer som Riksrevisionen gjort med arbetsförmedlare reste snarare frågan om vilken kvalitet som kan förväntas på de praktikplatser som satsningen genererar.

Regeringen svarade i BP för 2011 att man bedömde att det var för tidigt att utvärdera resultatet av satsningen på praktik (Arbetspraktik, Praktisk kompetensutveckling och LYFT). Riksrevisionens utvärdering avsåg perioden 2007 – 2009 då man hade både hög- och lågkonjunktur. Av Riksrevisionens granskning framgick att Arbetspraktiken gav upphov till positiva sysselsättningseffekter när även andra typer av anställningar beaktas, dvs. deltids- och timanställningar samt skyddade anställningar. Ökningen av antalet praktikplatser baserades på uppfattningen att det var viktigt för arbetslösa att stärka sin kompetens och behålla kontakterna med arbetslivet för att därmed öka möjligheterna att få ett arbete. Det var regeringens avsikt att vid framtida kraftiga satsningar än tydligare redovisa den evidens som ligger till grund för regeringens bedömning av effekterna.

Det kan konstateras att något nytt i utvärderingsväg inte tillkommit sedan Riksrevisionens utvärdering. Trots det expanderar Arbetspraktik igen. Satsningen LYFT har avslutats utan att ha blivit utvärderad.

4.2.13 Arbetsmarknadsutbildning

Utan hänvisningar till vare sig forskning eller utvärdering föreslår regeringen i BP för 2012 en begränsad satsning (motsvarande 1 150 årsplatser) på arbetsmarknadsutbildning för nyarbetslösa under 2012. Detta trots uppföljningsresultat som regeringen själv beskriver som dåliga.

Regeringen har haft en motsägelsefull inställning till arbetsmarknadsutbildning. Initialt efter regeringsskiftet 2006 drog regeringen kraftigt ner på arbetsmarknadsutbildningarna. Både utredningar (SOU 2007:112), Finanspolitiska rådet (2008, 2009, 2010) och SNS (Lundgren, 2008) rekommenderade regeringen att satsa mer på arbetsmarknadsutbildning inte minst under krisåren 2009 och 2010. Först i budgetpropositionen för 2010 gjorde regeringen en liten markering beträffande arbetsmarknadsutbildningen. Den sades ha blivit mer effektiv på senare tid och av samhällsekonomiska skäl ville regeringen göra en viss satsning på arbetsmarknadsutbildning (1 000 årsplatser). Regeringen underbyggde inte sitt beslut med någon explicit hänvisning till utredningar eller utvärderingar. I själva verket hade arbetsmarknadsutbildningen vid det laget blivit mindre effektiv, givet de låga nivåer som regeringen skurit ner den till. Regeringen klargjorde inte vilken roll arbetsmarknadsutbildningen hade att spela i olika konjunkturlägen. Det förelåg studier som visade att Arbetsmarknadsutbildningen kunde vara effektiv i lågkonjunkturer, mer effektiv än subventionerade anställningar och praktik (Strandh & Nordlund, 2008, Nordlund 2009, 2010, jfr. även Forslund m.fl., 2011). Den senaste Långtidsutredningen (SOU 2011:11) är dock mer osäker på om Arbetsmarknadsutbildningen har tillräckligt stora positiva effekter för att täcka sina kostnader. Arbetsmarknadsutbildning är ju en av de dyraste arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Argumenten för arbetsmarknadsutbildning är dock starkast i lågkonjunktur och för svaga grupper.

4.2.14 Övriga åtgärder

Ett antal åtgärder nämns inte i Arbetsmarknadsavsnittet i BP för 2012 trots att det spelade en viss roll i BP för 2011:

- Stöd till start av näringsverksamhet
Med utgångspunkt i ett antal utvärderingar bedömde regeringen i BP för 2011 med rätta att stödet har positiva sysselsättningseffekter. Något underlag för att särskilt peka på undanträngningseffekter för stöd till Start av näringsverksamhet i jämförelser med andra arbetsmarknadspolitiska, som regeringen gjorde, fanns dock inte.
- Flyttningsbidrag
Betänkandet, *Flyttningsbidrag och unionsrätten* (SOU 2010:26), överlämnades till regeringen 2010 och sades i BP för 2011 beredas inom Regeringskansliet.
- Sänkta socialavgifter för ungdomar
Regeringen angav i BP för 2011 att man inte tagit ställning till om man skulle initiera en utvärdering av åtgärden. I budgetpropositionen dessförinnan anförde regeringen att nedsättningen av socialavgifter för ungdomar inte hade varit i kraft tillräckligt lång tid för att kunna utvärderas på ett meningsfullt sätt. Riksrevisionen (RiR 2008:16), Finanspolitiska rådet (2008) och Långtidsutredningen (SOU 2011:11) har gett uttryck för kritiska synpunkter. Sänkta arbetsgivaravgifter kan vara motiverade för svaga grupper, vilket i fallet ungdomar skulle kunna vara unga utan slutbetyg från gymnasiet, men inte generellt sett för ungdomar.
- Förberedande insatser.
Liksom i BP för 2011 tar regeringen i BP för 2012 bland de Förberedande insatserna (Vägledning/platsförmedling, Arbetslivsinriktad rehabilitering, Förberedande utbildning och Fördjupad kartläggning och vägledning) endast upp Förberedande utbildning och då bara till en kort beskrivning utan några bedömningar. Uppenbarligen låter man dem rulla på utan intresse för analys eller förändringar trots att de Förberedande utbildningarna är relativt omfattande och utsatts för kritik (SOU 2007:112). De utvärderingar som finns av Förberedande insatser och Förberedande utbildningar visar på nedslående resultat. Bättre strukturerade och med högre kvalitet skulle de kunna vara viktiga inslag i arbetsförmedlingen men med nuvarande upplägg är det svårt att ens få kunskap om åtgärdernas effekter. (SOU 2007:112, Statskontoret, 2007, Nilsson, 2008).

Regeringen har vare sig i BP för 2011 eller 2012 ägnat något intresse åt att analysera eller bedöma de Förberedande utbildningarna.

Referenser

Albrecht, J., van den Berg, G. och S. Vroman, 2008, *The aggregate labor market effects of the Swedish knowledge lift program*. IFAU, Working Paper 2008:1.

Alkin; M.C., 2004, Context-Adapted Utilization: A Personal Journey. I Alkin; M.C. (red.), 2004, *Evaluation Roots. Tracing Theorists' Views and Influences*. SAGE Publications.

Alkin; M.C. (red.), 2004, *Evaluation Roots. Tracing Theorists' Views and Influences*. SAGE Publications.

AMS, 2007, *Arbetsmarknadsrapport 2007:2*.

Arbetsförmedlingen, 2008a, *Arbetsmarknadsrapport 2008:1*.

Arbetsförmedlingen, 2008b, *Arbetsmarknadsrapport 2008:2*.

Arbetsförmedlingen, 2008c, Nyanlända invandrare. Dnr A2008/3473

Arbetsförmedlingen, 2009a, *Arbetsmarknadsrapport 2009:1*.

Arbetsförmedlingen, 2009b, *Arbetsmarknadsrapport 2009:2*

Arbetsförmedlingen, 2009c, *Arbetsmarknadsrapport 2009:2*

Arbetsförmedlingens, 2009d, Verksamhetsredovisning 2009. Dnr A2009/2393

Arbetsförmedlingen, 2009e, *Årsredovisning 2009*.

Arbetsförmedlingen, 2010a, *En studie av jobb- och utvecklingsgarantin*. URA 2010:2

Arbetsförmedlingen, 2010b, *Jobb- och utvecklingsgarantin - en studie ur deltagarnas perspektiv*.

Arbetsförmedlingen, 2010c, Återrapportering Nyanlända dnr A2010/2042

Arbetsförmedlingen, 2010d, Återrapportering Nyanlända dnr A2010/2043

Arbetsförmedlingen, 2010e, Återrapportering om jobb- och utvecklingsgarantin och ungdomsgarantin. Dnr A2010/2046

Arbetsförmedlingen, 2011a, Kompletterande aktörer, A2011/3114, A2011/ 953.

Arbetsförmedlingen, 2011b, Nyanländas etablering – reformens första sju månader. Dnr A2011/3121.

Arbetsförmedlingen, 2011c, Uppföljning av anordnare av sysselsättningsplatser i sysselsättningsfasen av jobb- och utvecklingsgarantin. Dnr A2011/3114).

Arbetsförmedlingen, 2011d, Uppföljning av deltagare i fas 1 och 2 i jobb- och utvecklingsgarantin. Dnr A2011/3105.

Arbetsförmedlingen, 2011e, *Arbetsmarknadsrapport 2011*.

- Arbetsförmedlingen, 2011f, *Interna och externa coachningstjänster – En utvärdering av resultatet*.
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, 2008, Samverkan. Dnr S2008/702.
- Arbetsmarknaden 2009, Extra mycket stöd till arbetslösa ger resultat. *Arbetsmarknaden* 2009:4.
- Arbetsmarknaden 2010, Profilering av arbetslösa i år. *Arbetsmarknaden* 2010:2.
- Arbetsmarknaden, 2011, Profileringen fick vänta, *Arbetsmarknaden* 2011:1.
- Arbetsmarknadsdepartementet, 2010, Uppdrag till Arbetsförmedlingen att genomföra en fördjupad analys av jobb- och utvecklingsgarantin. Dnr A2010/3165.
- Bassanini A. och R. Duval, 2006, Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions. OECD, Economics department, Working Papers, No. 486.
- Benmarker, H., Carling, K. och A. Forslund, 2007, *Vem blir långtidsarbetslös?* IFAU, Rapport 2007:20.
- Benmarker H., Grönqvist, E. och B. Öckert 2009, *Betalt efter resultat – utvärdering av försöksverksamhet med privata arbetsförmedlingar*. IFAU, Rapport 2009:23
- Behrenz, L., Delander, L. och J. Månsson, 2008, *Effektutvärdering av Stöd till start av näringsverksamhet* (bilaga). Riksrevisionens rapport 2008:25.
- Borg, A., 2011, Finanspolitiken ska granskas bättre. *Svenska Dagbladet*, 2011-03-02.
- Boswell, C., 2009, *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration and Social Policy*. Cambridge University Press.
- Brouselle, A., D. Contandriopoulos och M. Leminre, 2008a, Why we should use logic analysis for evaluating knowledge transfer interventions. Papper presenterat vid EES konferensen i Lissabon oktober 2008, www.europeanevaluation.org.
- Brouselle, A., D. Contandriopoulos och M. Leminre, 2008b, Using Logic Analysis to Evaluate Transfer Initiatives. I *Evaluation*, Volume 15, Number 2, 2009.
- Brunsson, N., 2006, *Mechanisms of Hope: Maintaining the Dream of Rational Organizations*.
- Calmfors, L., Forslund, A. och M. Hemström, 2001, Does active labour policy work? Lessons from Swedish experiences. I *Swedish Economic Policy Review*, 2001:2.
- Calmfors, L., Forslund, A. och M. Hemström, 2002, *Does active labour market policy work? Lessons from Swedish experiences*. IFAU, Working Paper 2002:4.
- Calmfors, L., Forslund, A. och M. Hemström, 2004, The effects of active labour market policy in Sweden: What is the evidence? I Agell, J., Keen, M.J. och A.J. Weichenreider (red.) *Labor market institutions and public regulation*, MIT Press, Cambridge MA.
- Calmfors, L. 2012, Den vingklippte granskaren. *Dagens Nyheter* 2012-01-30.
- Carling, K. och L. Larsson, 2005, Does early intervention help the unemployed youth? I *Labour*

- Carling K. och L. Gustavsson, 1999, Starta-eget-bidrag eller rekryteringsstöd. Vilket är effektivast? IFAU, Rapport 1999:5. (Även IFAU, *Selfemployment grants vs. subsidized employment: Is there a difference in re-unemployment risk?*, IFAU, Working Paper 1999:6.)
- Carling K. och K. Richardson, 2001, *En jämförelse av arbetsmarknadsprogrammets effekt på anställningssannolikheten*. IFAU, Rapport 2001:2. (Även Carling K. och K. Richardson, 2001, *The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's*. IFAU, Working Paper 2001:2.)
- Commission of the European Communities, 2007, Communication to the Commission from MS Grybauskaitė in Agreement with the President. Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation.
- Contandriopoulos, D. och A. Brouselle, 2012, Evaluation models and evaluation use. I *Evaluation*, 2012:1.
- Cousins, J:B: och K.A. Leithwood, 1986, Current empirical research in evaluation utilization. I *Review of Educational Research* 1986:3.
- Dagens Arena, Oenighet om jobbskatteavdragets effekter. *Dagens Arena* 2012-01-30.
- Edman, K., Lian, C-Y., Mörk, E. och H. Selin, 2012, *Jobbskatteavdraget*. IFAU Rapport 2012:2.
- Engström, P., Hesselius P., Holmlund, B. och P. Tirmén, 2008, *Hur fungerar arbetsförmedlingens anvisningar av lediga platser?* IFAU Rapport 2008:5
- Eriksson, S., 2010, Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden. Bilaga 4 till *Vägen till arbete - arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Bilaga 1 - 4 till Långtidsutredningen 2011*, SOU 2010:88.
- Ernst & Young, 2009, Slutrapport, Arbetsförmedlingen. Dnr A2008/660.
- Falkenhall, B., Johansson, M., och J. Olofsson, 2003, *Utvärdering av de näringspolitiska effekterna av stöd till start av näringsverksamhet*. ITPS A 2003:3.
- Finansdepartementet, 2002, Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet.
- Finansdepartementet, 2011, Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2012. Dnr Fi 2011/1936.
- Finanspolitiska rådet, 2008, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2008*. Stockholm.
- Finanspolitiska rådet, 2009, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2009*. Stockholm.
- Finanspolitiska rådet, 2010, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2010*. Stockholm.
- Finanspolitiska rådet, 2011, *Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2011*. Stockholm.
- Forslund, A., P. Fredriksson och J. Vikström, 2011, What active labour market policy works in a recession? I *Nordic Economic Policy Review* 2011:1.
- Forslund A. och J. Vikström, 2010, Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och

- arbetslöshet – en översikt. I *Vägen till arbete - arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Bilaga 1 - 4 till Långtidsutredningen 2011*, SOU 2010:88.
- Forss K., Marra M. och R. Schwartz, 2011, *Evaluating the Complex. Attribution, Contribution, and Beyond*. Transaction Publishers.
- Forss, K., C.C. Rebien och J. Carlsson, 2002, Process Use of Evaluation: Types of Use that Proceed Lessons Learned and Feedback. I *Evaluation*, nr 1 januari, 2002 (vol.8.).
- Fredriksson, M., 2002, *Utvärderingar – Av vem och till vad?* Statskontoret, 2002:20.
- Furubo, J.E., 1994, Learning from Evaluations: The Swedish Experience. In F. Leeuw, R. Rist & R. Sonnichsen (eds.) *Can government Learn? Comparative Perspectives on Evaluation & Organisational Learning*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publisher.
- Furubo, J.E., 2004a, The Role of Evaluation in Political and Administrative Learning and the Role of Learning in Evaluation Praxis in *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3 No. 3, 67-85.
- Furubo J.E.; 2004b, Utvärdering i Sverige. Paper prepared for the Annual Conference of the Swedish Evaluation Society, 22-23 April 2004, Stockholm, Sweden.
- Furubo, J-E, och O. Karlsson Vestman, 2010, Evaluation: For Public Good or Professional Power? I Eiladis, P., Furubo, J-E och S. Jacob, 2011, *Evaluation Seeking Truth or Power?* Transaction Publishers.
- Gerdes, C., 2011, *Jobbgarantin för ungdomar. En utvärdering om garantin ökar deltagarnas chans att få jobb*. Arbetsförmedlingen, Ura 2011:9.
- Gustavsson, S., 2004. Seminar presentation at Skytteanum, Uppsala 2004-06-09.
- Hall, C. och L. Liljeberg, 2011, *En jobbgaranti för ungdomar? Om Arbetsförmedlingens ungdomsinsatser*. IFAU, Rapport 2011:1.
- Hanberger, A. 2008, Is a management response system the solution to insufficient use of evaluations? Papper presenterat vid EES konferensen i Lissabon oktober 2008, www.europanevaluation.org.
- Hanberger A., 2011, The real functions of evaluation and response systems. I: *Evaluation* 2011:4
- Harkman, A., Mikkonen, M. och S. Okeke, 2010, En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin. Arbetsförmedlingen, Working Paper 2010:2.
- Hartman, L., (red.), 2011, *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS.
- IAF, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, 2010, Rapport IAF 2010:3, dnr A2010/1161
- Interpellationssvar, 2008d, Svar på fråga 2007/08:597 från Sven-Erik Österberg (s): Riksrevisionens kritik av regeringens arbetsmarknadspolitik. Dnr A2008/1260/AE
- Hägglund, P., 2009a, *Effekter av intensifierade insatser vid Arbetsförmedlingen – erfarenheter från randomiserade experiment*. IFAU, Rapport 2009:15.
- Hägglund, P., 2009b, *Experimental evidence from intensified placement efforts among unemployed in Sweden*. IFAU, Working paper 2009:16.

- Kluve, J., 2006, *The effectiveness of European labour market policy*. IZA Discussion Paper 2018.
- van der Knaap, P., 2008. Presentation vid EES konferensen i Lissabon oktober 2008, www.europanevaluation.org.
- Kreuger A.B. och M. Lindahl, 2009, *An evaluation of selected reforms to education and labour market policy in Sweden*. Finanspolitiska rådet, Studier i finanspolitik 2009:4.
- Larsson, L., 2003, Evaluation of Swedish Youth Labor Market Programs. I *The Journal of Human Resources* 38.
- Lechner M. och J.A. Smith, 2007, What is the value added by caseworkers? I *Labour Economics*, 2007, vol. 14.
- Leeuw F. och J-E Furubo, 2008, Evaluations systems: what are they and why study them. I: *Evaluation* 2008:2
- Leidhamre, O., 2002, Den statliga revisionen och de lokala investeringsprogrammen. D-uppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Lemne, M., 2010, *För långt från regeringen – och för nära. Expertgruppen ESO:s födelse, levnad och död*. Dokortsavhandling i statsvetenskap, Stockholms universitet. Stockholm Studies in Politics 133.
- Lemne, M. och Å. Sohlman, 2004, Governance, Democracy and Evaluation – From not evaluating at all to learning from ex post evaluations – the strenuous Swedish way towards accountability. Paper prepared for the European Evaluation Society Sixth Conference, Berlin, 2004.
- Lemne, M. och Å. Sohlman, 2006, From Drainpipes to Integrated Systems. Evaluations for policy efficiency and democratic development in different policy sectors in Sweden. Paper prepared for the European Evaluation Society Seventh Conference, London, 2006.
- Liljeberg, L., Sjögren, A. och J. Vikström, 2012, *Leder nystartsjobb till sysselsättning?* IFAU, Rapport 2012:6.
- LO, 2011, *Ekonomiska utsikter hösten 2011*.
- Luna, X. de, Forslund, A. och L. Liljeberg, 2008, *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002 – 2004*. IFAU, Rapport 2008:1.
- Lundgren, S. (red), 2008, *Vägar till full sysselsättning. Konjunkturrådets rapport 2008*. SNS Förlag.
- Lundin, M., 2011, Arbetsmarknadspolitik – om privata komplement till Arbetsförmedlingen. I Hartman, L., (red.), *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS.
- Lundin, D. och L. Liljeberg, 2008, *Arbetsförmedlingens arbete med nystartsjobben*. IFAU, Rapport 2008:9.
- Martin J.P. och D. Grubb, 2001, What works for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. I *Swedish Economic Policy Review*, 2001:8.
- Martinsson, S. och K. Sibbmark, 2010a, *Vad gör de i jobbgarantin för ungdomar?* IFAU, Rapport

2010:22

Martinsson, S. och K. Sibbmark, 2010b, *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?* IFAU, Rapport 2010:15

Medelberg, M., 2002, *Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?* Statskontoret, 2002:21.

Nilsson, J-E, Bergman, M., Mandell, S., Nyström, J. och R. Pyddoke, 2012, Vart tar pengarna vägen? – Om behovet av bättre uppföljning förökad effektivitet i offentlig sektor. I *Ekonomisk Debatt*, 2012:1.

Nilsson, P., 2008, *Programeffekter 1992 till 2006*. Arbetsförmedlingen, Working Paper Series 2008:1

Nordlund, M., 2009, What works best when? The role of active labour market policy programmes in different business cycles. *International Journal of Social Welfare*. Maj, 2009.

Nordlund, M., 2010, *Long-term unemployment scarring and the role of labour market policies. The case of Sweden in the 1990s*. Akademiska avhandling. Umeå universitet.

OECD, 1994, *The OECD Jobs Study: Evidence and Explanations*. Paris.

OECD, 2006a, *Boosting Jobs and Incomes: Policy Lessons from Reassessing the Jobs Study Strategy*. Paris.

OECD, 2006b, *Employment Outlook*. Paris.

OECD, 2007, *Employment Outlook*. Paris.

OECD, 2009, *Employment Outlook*. Paris.

Okeke, S., 2000, *Hur går det för arbetslösa som får bidrag för start av näringsverksamhet?* AMS, Ura 2000:4.

Okeke, S., 2005, *Arbetsmarknadsutbildningens effekter för individen*. AMS, URA 2005:6.

Patton, M., 2004, The Roots of Utilization-Focused Evaluation. I Alkin; M.C. (red.), 2004, *Evaluation Roots. Tracing Theorists' Views and Influences*. SAGE Publications.

Petersen, L. och T. Larsson, 2011, Borg – från teknokrat till fullblodspolitiker. *Svenska Dagbladet* 7 oktober, 19 oktober 2011.

Pirttilä, J. och H. Selin, 2011, Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet? Bilaga 12 till SOU 2011:2 *Välfärdsstaten i arbete. Inkomstrygghet och omfördelning med incitament till arbete*.

Potter, P., 2008, From evaluation to policy transfer: methodological guidelines for the enhancement of transnational utilization of evaluation findings. Paper presenterat vid EES konferensen i Lissabon oktober 2008, www.europanevaluation.org.

Premfors, 1987, Utvärdering på central förvaltningsnivå. *Statsvetenskaplig Tidskrift*. No.4.

Prop. 2007/08:100, 2008, *2008 års ekonomisk vårproposition*.

Prop. 2008/09:97, 2009, *Åtgärder för jobb och omställning*

Prop. 2009/10:1, 2009, *Budgetproposition för 2010.*

Prop. 2009/10:60, 2009, *Nyanlända invandrarers arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208.

Prop. 2010/11:1, 2010, *Budgetproposition för 2011*, bet. 2010/11:FiU20, rskr. 2010/11:319, bet. 2010/11:AU11, rskr. 2010/11:287.

Prop. 2011/12:1, 2011, *Budgetproposition för 2012.*

Riksrevisionen förutom nedanstående se bilaga till Bilaga 1.

Riksrevisionen, 2004, *Arbetslöshetsförsäkringens hantering vid arbetsförmedlingen*. RiR 2004:3.

Riksrevisionen, 2007, *Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag*. (RiR 2007:12)

Riksrevisionen, 2008a, *Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter*. RiR 2008:4.

Riksrevisionen, 2008, *Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?* (RiR 2008:16)

Riksrevisionen, 2008, *Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program*. (RiR 2008:24)

Riksrevisionen, 2008, *Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning*. (RiR 2008:26)

Riksrevisionen, 2010, *Arbetsförmedlingens kostnadseffektivitet*. Dnr 32-2010-0702

Riksrevisionen, 2011, *Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?* (RiR 2011:1)

Riksrevisionen, 2011, *Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet - Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007*. (RiR 2011:9)

Riksrevisionen, 2011, *Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk*. (RiR 2011:11)

Riksrevisionen, 2011, *Statens stöd till studieförbunden*. (RiR 2011:12)

Riksrevisionen, 2011, *Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning*. (RiR 2011:16)

Riksrevisionen, 2011, *Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?* (RiR 2011:17)

Riksrevisionen, 2011, *Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?* (RiR 2011:26).

Riksrevisionen, 2011, *Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012*. (RiR 2011:30)

Rothstein, B., 2012, Men precis tvärtom! Sex förbländningar i debatten om konkurrens och välfärdsstat. I *Ekonomisk Debatt* 2012:4.

Schwandt, T. A., 2004a, The Centrality of Practice to Evaluation. Paper prepared for the Annual Conference of the Swedish Evaluation Society, 22-23 April 2004, Stockholm, Sweden.

Schwandt, T. A., 2004b, The Nature and Purpose of Evaluation as a Social Practice. Paper prepared for the Presession at the Annual Conference of the Swedish Evaluation Society, 22-23 April 2004, Stockholm, Sweden.

Segendorf, O. och T. Teljosuo, 2011, *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration*. ESO-rapport 2011:5.

Sehlstedt, K. och L. Schröder, 1989, *Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete*. EFA-rapport nr 19, Arbetsmarknadsdepartementet.

Selmanovic, A., 2012, *Den nya tidens AK-arbeten? En granskning av FAS 3*. LO.

SFS 2011:446, *Svensk Författningssamling. Förordning med instruktion för Finanspolitiska rådet*.

Shullha L. och J.B: Cousins, 1997, Evaluation use: theory, research and practice since 1986. I *Evaluation Practice* 1997:3.

Skedinger, P., 2010, *Hur fungerar arbetsmarknadspolitiken under olika konjunkturlägen?* Rapport till Finanspolitiska Rådet.

Sohlman, Å., 2004, Utvärdering och politikutformning - Exempen Kunskapslyftet och Individuellt kompetenssparande. Papper presenterat vid Svenska utvärderingsföreningens konferens, Stockholm oktober 2004.

Sohlman, Å., 2006a, *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration. Slutrapport*. Bilaga till Rapport Integration 2005. Integrationsverket.

Sohlman, Å., 2006b, *Styrsystemet och utvärderingar som en del av styrsystemet.* Bilaga till Rapport Integration 2005. Integrationsverket.

Sohlman, Å., 2009, *Erfarenheter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder – en komplex historia*. TCO granskar: Arbetsmarknadspolitiska åtgärder, 2009:11.

Sohlman, Å., 2010a, *Arbetsmarknadspolitik för att motverka långa arbetslöshetstider*. LO.

Sohlman, Å., 2010b, Evaluation for enlightened policies? A Swedish case study on the utilisation of evaluations for employment policies. Paper presented at the EES conference in Prague 2010.

Sohlman, Å., 2010c, Kommentar till P. Skedinger "Hur fungerar arbetsmarknadspolitiken under olika konjunkturlägen". Finanspolitiska rådets konferens juni 2010.

Sohlman, Å., 2011a, Vad händer med utvärderingar om de inte används? Papper presenterat vid Svenska utvärderingsföreningens konferens, Stockholm oktober 2011.

Sohlman, Å., 2011b, Regeringen och utvärderingar – Budgetpropositionen för 2011. Bilaga till Sohlman, Å., 2011a, Vad händer med utvärderingar om de inte används?

- Sohlman, Å., 2012, Användning av utvärderingar – en arbetsmarknadspolitisk fallstudie.
- SOU 2007:75, *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning.*
- SOU 2007:112, *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning.*
- SOU 2010:26, *Flyttningsbidrag och unionsrätten.*
- SOU 2010:88, *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden. Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2011.*
- SOU 2011:2 *Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete.*
- SOU 2011:11, *Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.*
- Statens årsredovisning för 2011, Skr 2011/12:101.
- Statskontoret, 2004, *Individuella handlingsplaner vid arbetsförmedlingen. En utvärdering. Rapport 2004:15.*
- Statskontoret, 2007, *Har insatserna någon effekt på arbete eller studier? En utvärdering av folkhögskoleinsatserna för arbetslösa. Rapport 2007:7.*
- Statskontoret, 2011a, *Delredovisning av uppdraget om subventionerade anställningar m.m. – Statistiskt sifferunderlag. Rapport 2011:107*
- Statskontoret, 2011b, *Myndigheternas genomförande av etableringsreformen. Delrapport. Rapport 2011:24*
- Statskontoret, 2011c, *Subventionerade anställningar. En kartläggning. Rapport 2011:34*
- Statskontoret, 2012, *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen. Rapport 2012:22*
- Strandh, M. och M. Nordlund, 2008, Active labour market policy and unemployment scarring – A ten-year panel study of Swedish unemployed. *Journal of Social Policy*, vol. 37.
- Sveriges riksdag, 2011, *Hantering av Riksrevisionens granskningar och andra dokument – en översikt.*
- Tarschys, D., 1986, För döva öron? Politikern och utvärderaren. I Palmlund, I. ed., *Utvärdering av offentlig politik.* Stockholm Liber.
- Taslimi, M. 2011, Vad vet vi om arbetsmarknadspolitikens långsiktiga effekter och konjunkturella mönster? Arbetsförmedlingen, Working Paper 2011:3
- Valovirta, V., 2002, Evaluation Utilization as Argumentation. I *Evaluation*, nr 1, januari, 2002.
- Vedung, E., 1997, *Public Policy and Program Evaluation.* New Brunswick, London: Transaction Publisher.
- Vedung, E., 2004, *Public Policy and Programme Evaluation.* London.

- Vedung, E., Furubo J-E och R Sandahl, 2000, Utvärdering i det svenska politiska systemet. I *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 2002:2, Juni.
- Weiss, C., 1979, The Many Meanings of Research Utilization. I *Public Administration Review*.
- Weiss, C., 1999, The Interface between Evaluation and Public Policy. I *Evaluation* 5 (4)
- Weiss, CH., 1981, Measuring the use of evaluation. I: J. Ciarlo, red., *Utilizing Evaluation. Concepts and Measurement Techniques*. SAGE.
- Weiss, C., 2004, Rooting for Evaluation: A Cliff Version of My Work. I Alkin; M.C. (red.), 2004, *Evaluation Roots. Tracing Theorists' Views and Influences*. SAGE Publications.
- Wickman-Parak, B., 2012, Penningpolitik och arbetslöshet – en ständigt aktuell debatt, Anförande på LO, 2012-01-24.
- Widmer T. och P. Neuenschwander, 2004, Embedding evaluation in the Swiss federal administration: purpose, institutional design and utilization. I *Evaluation* 2004:x