



Riksrevisionens styrelses redogörelse om programmet Arbetspraktik

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Arbetspraktik* (RiR 2010:5) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning till detta vill styrelsen anföra följande

Riksrevisionens granskning av den kraftiga volymökningen av det arbetsmarknadspolitiska programmet *Arbetspraktik* visar att effekterna är svåra att utvärdera och tolka samt att varken regeringens beslutsunderlag inför volymsatsningen, tidigare studier eller den effektutvärdering som Riksrevisionen har genomfört ger stöd för att arbetspraktiken ger större sysselsättningseffekter än andra programinsatser.

Styrelsen konstaterar att andra tidigare granskningar inom arbetsmarknadspolitiken har visat på liknande brister. I maj 2010 gjorde styrelsen en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av styrningen inom arbetsmarknadspolitiken. Styrelsen pekade då bl.a. på avsaknad av effektutvärderingar och bristande preciseringar av de mål som formulerats för arbetsmarknadspolitiken.

Enligt styrelsen bör satsningar på arbetsmarknadspolitiska program så långt möjligt bygga på kunskap och erfarenheter, och det ska vara möjligt att i efterhand utvärdera resultatet av satsningarna. Uppföljningen och återrapporteringen inom området behöver enligt styrelsen utvecklas. Med sådana utgångspunkter ökar förutsättningarna för att programsatsningarna blir framgångsrika och att resurserna används effektivt. Styrelsen förutsätter att regeringen beaktar Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund.....	4
Riksrevisionens revisionsfrågor.....	5
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	5
Underlaget bakom praktiksatsningen har inte fokuserat på sysselsättningseffekter.....	5
Arbetspraktiken har svaga reguljära sysselsättningseffekter.....	6
Oklara syften försvårar bedömningar av programmet.....	7
Riksrevisionens sammanfattande slutsatser och bedömningar.....	8
Riksrevisionens rekommendationer.....	8
Styrelsens överväganden.....	9

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar härmed denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 9 juni 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

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

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens underlag inför beslutet att kraftigt öka volymen på det arbetsmarknadspolitiska programmet Arbetspraktik och utvärderat programmets sysselsättningseffekter. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Arbetspraktik* (RiR 2010:5). Rapporten publicerades i april 2010.

Bakgrund

Arbetspraktik är ett arbetsmarknadspolitiskt program som hanteras av Arbetsförmedlingen.¹ De arbetsmarknadspolitiska programmen är till för personer som är inskrivna som arbetssökande på myndigheten och syftar till att stärka deras möjligheter att få eller behålla ett arbete².

I praktiken innebär arbetspraktik att en arbetssökande genomför en högst halvårslång³ praktikperiod hos en arbetsgivare. Praktiken kan göras hos såväl privata som offentliga arbetsgivare liksom hos ideella organisationer. Under praktikperioden erhåller deltagaren aktivitetsstöd, vilket betalas ut av Försäkringskassan. Arbetspraktiken är inte tänkt att innehålla arbetsuppgifter som de ordinarie anställda brukar utföra⁴ och arbetsgivaren får ingen ekonomisk ersättning för att anordna praktiken⁵.

Efter några år med ett lågt antal praktikdeltagare⁶ beslutade riksdagen, i enlighet med regeringens förslag, att kraftigt öka praktikvolymen fr.o.m. 2009. Praktikatsningen presenterades i propositionen *Åtgärder för jobb och omställning* (prop. 2008/09:97). Den bedömdes kosta 6,6 miljarder kronor under en treårsperiod. Satsningen beräknades kosta 3,3 miljarder kronor för insatsen arbetspraktik och ytterligare 3,3 miljarder kronor för insatsen praktisk kompetensutveckling under perioden 2009—2011. Propositionen togs fram för att mildra effekterna av den internationella finanskrisen och den påföljande kraftiga lågkonjunkturen i Sverige.⁷

Finansdepartementet har för Riksrevisionen framhållit att praktikatsningen är en del av ett större krispaket⁸, men satsningens storlek väcker enligt Riksrevisionen ändå frågan om programmets sysselsättningseffekter kan

¹ 1 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

² 1 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program och 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

³ 7 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁴ Detta gäller generellt även om det inte alltid kan efterlevas, enligt Arbetsmarknadsdepartementet (kort intervju i samband med ett informationsmöte om den inledda granskningen, 2009-10-14).

⁵ Bet. 2008/09:FiU18, s. 22, rskr. 2008/09:183.

⁶ Se till exempel Arbetsförmedlingens månadsstatistik på myndighetens webbplats: www.arbetsformedlingen.se.

⁷ Prop. 2008/09:97 s. 11, 16, 17 och 86, bet. 2008/09:FiU18 s. 1, rskr. 2008/09:183.

⁸ E-post från Finansdepartementet 2010-03-24.

förväntas vara högre än sysselsättningseffekterna av andra arbetsmarknadspolitiska program.

Riksrevisionens revisionsfrågor

Granskningen syftar huvudsakligen till att bedöma arbetspraktikens sysselsättningseffekter och att granska regeringens underlag vid beslutet om den kraftiga volymökningen av arbetspraktik som inleddes under 2009.

Följande revisionsfrågor ställs i granskningen:

- Har regeringen använt sig av ett tillräckligt underlag vid beslutet om att öka volymen arbetspraktik?
- Ger arbetspraktik bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska program?

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Underlaget bakom praktiksatsningen har inte fokuserat på sysselsättningseffekter

Finansdepartementet har som ovan framgått angett att motiven bakom praktiksatsningen präglades av den internationella finanskrisen och det försämrade arbetsmarknadsläget. Praktiksatsningen förväntas ge begränsade, positiva sysselsättningseffekter på längre sikt, genom att aktivera och förbättra kompetensen hos korttidsarbetslösa för att förhindra övergångar till långtidsarbetslöshet och utslagning samt att testa om de arbetssökande står till arbetsmarknadens förfogande. Ett högt arbetskraftsdeltagande och en effektiv arbetslöshetsförsäkring förväntas i sin tur främja sysselsättningen.

I budgetpropositionen för 2010 framförde regeringen vikten av att arbetsmarknadspolitiska beslutsunderlag inkluderar kunskaper om de väsentliga problemen för den varaktiga sysselsättningen och om vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt. Det är också viktigt med information om de åtgärder som genomförts är framgångsrika eller om politikens inriktning måste förstärkas eller läggas om. Regeringen angav vidare att det kan tyckas självklart att prioriteringarna inom sysselsättningspolitiken måste bygga på en grundlig analys av dessa frågeställningar.

Bedömningen av frågan om det fanns ett tillräckligt underlag för att öka volymen på programmet Arbetspraktik bör enligt Riksrevisionen delas upp i två delar. Bedömningen bör dels omfatta de studier, beräkningar och antaganden som utgjorde regeringens underlag samt studier som hade kunnat ingå i detta underlag, dels omfatta frågan om vilka effekter den markanta ökningen av ett specifikt program kan antas ha på åtgärdens sysselsättningseffekter.

Varken Riksrevisionens effektutvärdering eller sammanställningar av tidigare nationella och internationella empiriska erfarenheter ger stöd för att arbetspraktiken skulle ge större sysselsättningseffekter än andra programin-

satser. Det finns heller inga studier som, enligt Riksrevisionens kännedom, pekar på att praktikåtgärder har relativt sett bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska insatser i sämre arbetsmarknadstider eller i kombination med de övriga krisåtgärderna.

Riksrevisionen noterar att varken Arbetsmarknads- eller Finansdepartementet har presenterat något empiriskt underlag eller några beräkningar av vare sig kort- eller långsiktiga sysselsättningseffekter inför praktiksatsningen. Man har endast gjort antaganden om att åtgärden har aktiverande effekter och relativt låga undanträngningseffekter.

Riksrevisionen konstaterar vidare att det ännu inte går att analysera effekterna av arbetspraktikens volymökning eftersom satsningen inleddes så sent som 2009. Tidigare erfarenheter av kraftiga volymökningar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder⁹ samt vissa av de intervjuer som Riksrevisionen har gjort med arbetsförmedlare leder dock enligt Riksrevisionen till frågan vilken kvalitet som kan förväntas på de praktikplatser som nu tas fram. De representanter för Arbetsförmedlingens huvudkontor som intervjuats i granskningen ser också en risk för att volymökningen kan leda till en sämre kontroll av de arbetsgivare som tillhandahåller praktikplatser.

En annan risk med volymökningen är enligt Riksrevisionen att den kan leda till en minskad individanpassning vad gäller lämpligast möjliga programinsats för de arbetssökande. Detta kan i sin tur påverka arbetspraktikens sysselsättningseffekter negativt. Riksrevisionen anser mot den här bakgrunden att programmets sysselsättningseffekter bör följas upp.

Arbetspraktiken har svaga reguljära sysselsättningseffekter

Svaret på revisionsfrågan om arbetspraktiken har bättre sysselsättningseffekter än andra arbetsmarknadspolitiska program har baserats på praktikdeltagare som anvisades åtgärden under 2007. Uppföljningsperioden sträcker sig fram t.o.m. halvårsskiftet 2009.

Riksrevisionens granskning visar att arbetspraktik ger sämre resultat än genomsnittet för jämförbara grupper av program om utfallet begränsas till reguljära heltids- och tillsvidareanställningar på den öppna arbetsmarknaden där individen avaktualiseras hos Arbetsförmedlingen. Den negativa effekten förändras emellertid till icke signifikanta eller rent av positiva sysselsättningseffekter om utfallsdefinitionen utvidgas så att den även omfattar deltids- och timanställningar samt olika former av skyddade anställningar.

Även sammanställningen av de nationella och internationella erfarenheterna visar att det finns andra program som ger både större och mer positiva sysselsättningseffekter än arbetspraktik. Till dessa hör anställningar med ekonomiskt stöd till arbetsgivaren i form av olika lönesubventioner och stöd till start av näringsverksamhet. Sådana åtgärder kan dock enligt Riksrevisionen också ha högre undanträngningseffekter än arbetspraktiken.

⁹ Forslund och Krueger, 2006.

Riksrevisionen anser således att det finns få argument som talar för att ökningen av arbetspraktik skulle ge märkbart fler reguljära heltids- och tillsvidareanställningar än en ökning av andra program.

Arbetsförmedlingen har angett att arbetspraktiken är ett av de program som har den lägsta genomsnittliga styckkostnaden per deltagare och månad. Riksrevisionen menar dock att det inte är möjligt att uttala sig om insatsernas kostnadseffektivitet innan man har tagit hänsyn till åtgärdernas samtliga kostnader och intäkter. En fullständig samhällsekonomisk kalkyl är bl.a. beroende av programmens sysselsättningseffekter och skulle behöva baseras på en mängd olika antaganden.

Oklara syften försvårar bedömningar av programmet

I granskningen framhåller Riksrevisionen den splittrade målbilden för programmet Arbetspraktik.

Regeringen gjorde i budgetpropositionen för 2007 uttalanden som indikerar att målet med de arbetsmarknadspolitiska programmen är att de ska leda till reguljära arbeten på den öppna arbetsmarknaden. Propositionen har godtagits av riksdagen (bet. 2008/09:FiU18).

Regeringen har vidare i propositionen *Åtgärder för jobb och omställning* (prop. 2008/09:97) anført att arbetspraktik även kan syfta till yrkesorientering, yrkespraktik eller arbetslivserfarenhet och användas vid förberedelser inför start av näringsverksamhet. I såväl propositionen som det tillhörande betänkandet från finansutskottet påtalas också vikten av att hålla kontakten med arbetslivet för att kunna bevara och förbättra kompetensen. Därtill har Finansdepartementet framhållit att arbetspraktik bl.a. kan främja aktivering, vilket i sin tur kan underlätta för individen att få ett arbete när konjunkturen vänder uppåt eller åtminstone medföra att han eller hon inte lämnar arbetskraften.

Riksrevisionen noterade ytterligare en målbild i samband med att arbetsförmedlare intervjuades. Dessa argumenterade för att arbetspraktik i vissa fall ska ses som en av flera kombinerade åtgärder inom området. Praktikperioder kan även syfta till bl.a. arbetsträning eller införskaffande av referenser inför framtida arbetssökande.

Under granskningens gång har således Riksrevisionen konstaterat att arbetspraktik är en åtgärd som har mycket varierande syften. Praktikperioderna kan syfta till allt i från reguljära anställningar på den öppna arbetsmarknaden till arbetsprövning för funktionshindrade. Även om det kan finnas fördelar med flexibilitet försvårar enligt Riksrevisionen den mångtydiga målbilden, tillsammans med bristen på registerinformation hos Arbetsförmedlingen om syftet med enskilda praktikperioder, möjligheten att bedöma hur framgångsrikt programmet är. Riksrevisionen har i granskningen visat detta genom de vitt skilda resultat som erhöles i Riksrevisionens effektutvärdering vid olika definitioner av lyckade utfall.

Riksrevisionens sammanfattande slutsatser och bedömningar

Riksrevisionens sammanfattande slutsats från granskningen är att varken regeringens beslutsunderlag inför volymsatsningen, tidigare studier eller den effektutvärdering som har genomförts ger något stöd för att arbetspraktiken skulle ge större sysselsättningseffekter¹⁰ än andra programinsatser. Vidare konstaterar Riksrevisionen att arbetspraktiken har en varierande målbild, vilket försvårar entydiga utvärderingar av programmets resultat.

Riksrevisionen anser att kraftiga satsningar inom arbetsmarknadspolitiken i så hög grad som möjligt bör bygga på empirisk evidens och/eller väl grundade teoretiska utgångspunkter. Med detta menas att regeringen bör basera förslagen på egna underlag, tidigare nationella eller internationella erfarenheter och/eller rimliga teorier. Det är dessutom viktigt att den empiriska evidens och de antaganden som ligger bakom politiska reformer tydligt redovisas, i syfte att skapa transparens. Vidare bör det enligt Riksrevisionen tydligt framgå vad olika programinsatser syftar till.

Enligt Riksrevisionen är förekomsten av oprecisa eller mångtydiga mål begränsande för uppföljningen och utvärderingen av åtgärders effekter och effektivitet. Målen bör vara tydliga, uppföljningsbara och mätbara.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- så långt som möjligt basera kraftiga satsningar inom arbetsmarknadspolitiken på empirisk evidens och/eller väl grundade teoretiska utgångspunkter; den empiriska evidensen kan inkludera både nationella och internationella erfarenheter
- tydligt redovisa denna evidens och andra bakomliggande antaganden till reformer i syfte att skapa transparens
- utforma målen för de arbetsmarknadspolitiska programmen så att de är tydliga, uppföljningsbara, mätbara och därmed utvärderingsbara
- se till att volymökningens påverkan på sysselsättningseffekterna av arbetspraktiken följs upp
- överväga mixen av de arbetsmarknadspolitiska programmen i syfte att effektivisera arbetsmarknadspolitiken.

Riksrevisionen rekommenderar dessutom Arbetsförmedlingen att undersöka förutsättningarna för och konsekvenserna av att för varje programdeltagare registrera syftet med den insats som ges. Inte minst i uppföljnings- och utvärderingssyfte vore det bra med lättillgänglig information om den aktuella åtgärden är en del i ett mer långsiktigt handlingsprogram eller om den syftar till att deltagaren ska avaktualiseras hos myndigheten genom en reguljär anställning på den öppna arbetsmarknaden.

¹⁰ Åtgärder i form av reguljära tillsvidareanställningar på heltid.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Arbetspraktik* (RiR 2010:5) bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning till detta vill styrelsen anföra följande.

Riksrevisionens granskning visar att effekterna av den kraftiga volymökningen av det arbetsmarknadspolitiska programmet *Arbetspraktik* är svåra att utvärdera och tolka. Den visar också att varken regeringens beslutsunderlag inför volymsatsningen, tidigare studier eller den effektutvärdering som Riksrevisionen har genomfört ger stöd för att arbetspraktiken skulle ge större sysselsättningseffekter än andra programinsatser. Vidare konstaterar Riksrevisionen att programmet *Arbetspraktik* har flera olika syften och en varierande målbild, vilket försvårar entydiga utvärderingar av programmet.

Styrelsen konstaterar att liknande brister även framkommit i andra tidigare granskningar inom arbetsmarknadspolitiken. Styrelsen lämnade i maj 2010 en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av styrningen inom arbetsmarknadspolitiken (*Styrning inom arbetsmarknadspolitiken* 2009/10: RRS28). Styrelsen framförde då bl.a. att avsaknaden av effektutvärderingar och bristande preciseringar av de mål som formulerats för arbetsmarknadspolitiken försämrar regeringens möjligheter att rättvisande åiterrapportera resultatet av Arbetsförmedlingens verksamhet. Styrelsen föreslog därför att regeringen skulle ta ytterligare initiativ för att utveckla styrningen och uppföljningen av Arbetsförmedlingens verksamhet liksom återrapporteringen av verksamhetens resultat.

Den nu aktuella granskningen avser ett specifikt arbetsmarknadspolitiskt program. Styrelsens tidigare slutsatser om styrningen inom arbetsmarknadspolitiken är relevanta också för de iakttagelser som Riksrevisionen presenterar i den nu aktuella rapporten. Enligt styrelsens uppfattning bör satsningar på arbetsmarknadspolitiska program i så hög grad som möjligt bygga på kunskap och erfarenheter. Det bör också klart framgå vilka syften de har, och det måste vara möjligt att i efterhand utvärdera resultatet av satsningarna. Uppföljningen och åiterrapporteringen inom området behöver enligt styrelsen utvecklas. Med sådana utgångspunkter ökar förutsättningarna för att programsatsningarna blir framgångsrika och att resurserna används effektivt. Styrelsen förutsätter att regeringen beaktar Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser inför framtida arbetsmarknadspolitiska programsatsningar. Med detta överlämnas denna redogörelse.