

ARBETSMARKNADSPOLITISKA
ÅTGÄRDER FÖR INTEGRATION
– SLUTRAPPORT

AV

ÅSA SOHLMAN

En fullständig förteckning över bilagor och
underlagsrapporter till Rapport Integration 2005
finns på www.integrationsverket.se

Åsa Sohlman: *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration – slutrapport*

© Integrationsverket och författaren

ISSN 1651-1662

Integrationsverket

Box 633

601 14 Norrköping

www.integrationsverket.se

© omslagsfoto: Doug Scott, Scanpix

Grafisk form: Anna-Sofia Quensel

Grafisk produktion och tryck: Elanders AB 2006

INNEHÅLL

Förord	5
Författarens förord	7
Abstract	9
1. Sammanfattning av slutrapporten	11
1.1 Inledning	11
1.2 Utvärderingar	11
1.3 Styrsystemet	13
1.4 Utvecklingsmöjligheter	14
2. Underlagsrapporten <i>Kartläggning av resultat från utvärderingar</i>	16
2.1 Inledning	16
2.2 Kunskapsöversikter	19
2.3 Förmedling av arbetskraft	22
2.4 Subventionerad sysselsättning	26
2.5 Stöd till start av näringsverksamhet	27
2.6 Utbildning – arbetsmarknadsutbildning	28
2.7 Kunskapslyftet	32
2.8 Växtkraft Mål 3 och Equal	34
2.9 Utrikes födda i arbetsmarknadspolitiska och övriga åtgärder	36
2.10 Kunskapsluckor	38
2.11 Sammanfattning av kartläggningen av utvärderingar	41
3. Sammanfattning av underlagsrapporten <i>Styrsystemet och utvärderingar som en del styrsystemet</i>	45
3.1 Resultatet av underlagsrapporten	45
3.2 Politiska processer och utvärderingsprocesser	50
Referenser	52

FÖRORD

Integrationsverket har i uppdrag av regeringen att vartannat år lämna en rapport om tillståndet och utvecklingen inom olika samhällssektorer när det gäller situationen för invånare med utländsk bakgrund. I *Rapport Integration 2005* analyseras utvecklingen på arbetsmarknaden, inom utbildningsväsendet, barn och ungdomars uppväxtvillkor, folkhälsan samt utvecklingen av det segregerade boendet.

Ett antal forskare har fått i uppdrag av Integrationsverket att bidra med underlag som vi här publicerar som expertbilagor.

Samtliga forskare ansvarar själva för innehållet i sina bidrag och Integrationsverket tar inte ställning till innehållet.

En förteckning över expertbilagorna återfinns på Integrationsverkets hemsida, www.integrationsverket.se, se under publikationer.

Norrköping, mars 2006

Abdullahi Aress
Avdelningschef

FÖRFATTARENS FÖRORD

Den här slutrapporten som utarbetats för Integrationsverkets *Rapport Integration* bygger på resultaten av två underlagsrapporter. Den ena underlagsrapporten, *Kartläggning av resultat från utvärderingar*, återfinns i sin helhet som en del av denna slutrapport (kapitel 2) och är en kartläggning av resultat från utvärderingar, dvs. den utreder vad vi vet om effekterna av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som sker med syfte att integrera utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden. Den andra underlagsrapporten, *Styrsystemet och utvärderingar som en del av*

styrsystemet, sammanfattas i kapitel 3, och finns att läsa på Integrationsverkets webbplats: www.integrationsverket.se. Den behandlar styrsystemet för utvärderingar samt beställare respektive producenter av dessa utvärderingar (Sohlman 2005).

November 2005

Åsa Sohlman

ABSTRACT

In this report the conclusions from two investigations of evaluations of labour market measures for immigrants in Sweden are presented. The first one (reported in full) is concerned with the findings of the evaluations. How can labour market measures be ranked as to efficiency in terms of labour market outcomes? And where are the most important knowledge gaps? Mainly positive results are reported for measures such as subsidised employment, self-employment and business start-ups and public employment services. For education and training the effects are more ambiguous though recent evaluations of labour market training and the Adult Education Initiative show better results than remaining in unemployment.

More evaluations addressing the differential effects of labour market policies on Swedish and foreign born individuals would be valuable as well as studies with more varied methodological approaches. The second report (presented in summary) investigates the processes leading up to evaluations. The Swedish government and public agencies are the main initiators and the Institute for Labour Market Policy Evaluation the main producer of evaluations though some independent researchers also do evaluations. The evaluations do not form part of a coherent accounting, reporting and policy developing system but rather the traditional Swedish ad hoc governance system.

ARBETSMARKNADSPOLITISKA ÅTGÄRDER FÖR INTEGRATION – SLUTRAPPORT

1. Sammanfattning av slutrapporten

1.1 Inledning

Uppdraget att kartlägga utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärders effekter på integrationen av utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden innehåller två uppgifter:

- Att kartlägga substansen i slutsatserna från utvärderingarna – vad vet vi om de arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effekter på integrationen av utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden?
- Att beskriva styrsystemet för utvärderingarna – hur kommer utvärderingar till, vem beställer dem, vem producerar dem och vad kan vi säga om hur resultaten från utvärderingarna avspeglas i den politiska beslutsprocessen?

För att hantera dessa två uppgifter skrevs två underlagsrapporter: *Kartläggning av resultat från utvärderingar* (kapitel 2 i denna rapport) och *Styrsystemet och utvärderingar som en del av styrsystemet* (Sohlman 2005). Det finns ett samspel mellan dessa två underlagsrapporter. Dels utredningstekniskt på så sätt att undersökningen av utvärderingarna gett uppslag till material att behandla i rapporten om styrsystemet och vice versa. Dels för att beställningarna av utvärderingar påverkar vilka utvärderingar som kommer att finnas till hands och även hur utvärderingarna används.

I vissa fall tillämpas en mycket vid definition av *utvärderingar*. Det är också utgångspunkten i underlagsrapporterna, där alla beställningar och all användning av vad som av uppdragsgivarna betecknas som utvärderingar efterforskas. Kartläggningen av utvär-

deringarna har sin utgångspunkt i traditionell litteratursökning. Integrationsverkets Rapport Integration har varit en viktig källa i detta arbete liksom kontakterna med IFAU och AMS, samt forskare vid de forskningsmiljöer som identifierats. IFAU är den i särklass största producenten av utvärderingar av den typ som är aktuella i den rapporten.

Undersökningen av styrsystemet handlar i huvudsak om regeringen och dess styrning av statliga myndigheter för att få fram beslutsunderlag. Till detta kommer styrningen från EU och Riksdagen via bl.a. Riksrevisionen och tidigare Riksdagens revisorer. Oberoende forskningsmiljöer har även efterforskats.

Utkast till underlagsrapporterna har behandlats vid två seminarier i Integrationsverkets regi, med deltagare från departement, andra myndigheter och forskarvärlden.

1.2 Utvärderingar

För att inleda med en sammanfattning kan sägas att det görs en hel del utvärderingar, främst generella, men även utvärderingar inriktade på utrikes födda. Relativt sett har subventionerad sysselsättning och stöd till start av näringsverksamhet och arbetsförmedling visat sig vara de mest framgångsrika åtgärderna för utrikes födda. Utbildning har däremot visat sig vara en åtgärd som gett varierande resultat.

Om utvärderingsresultat

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder utvärderas i tämligen stor skala och har en relativt lång historia i Sverige. Särskilt på senare tid har antalet utvärderingar ökat kraftigt i och med tillkomsten av IFAU 1977 (Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärde-

ringar). Framför allt gäller detta för generella resultat av arbetsmarknadspolitiken. Utvärderingar inriktade på utrikes födda förekommer, men inte i samma utsträckning som generella utvärderingar.

Subventionerad sysselsättning (anställningsstöd, rekryteringsstöd m.m.) och stöd till start av näringsverksamhet (tidigare Starta-eget-bidraget) verkar vara de mest lovande åtgärderna för integration av utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden. Dessa åtgärder har dock den nackdelen att de ger upphov till s.k. undanträngning. Subventionerade arbeten och företag tränger undan osubventionerade arbeten och företag. Åtgärderna rekommenderas därför att användas i begränsad skala. Risken för undanträngning bedöms dock vara lägre om åtgärderna riktar sig till långtidsarbetslösa.

Förstärkta resurser till arbetsförmedling är också en effektiv insats för att utrikes födda ska få fotfäste på arbetsmarknaden. Resultaten från utvärderingar av arbetsförmedlingsinsatser är dock färre jämfört med resultaten från utvärderingar av subventionerad sysselsättning och stöd till start av näringsverksamhet. Bemanningföretag skulle också kunna vara ett intressant alternativ för utrikes födda men där finns inga aktuella utvärderingar, endast vissa beskrivande empiriska resultat, som dock talar i den riktningen.

Arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning är enligt vissa resultat av utvärderingar särskilt värdefulla för utrikes födda för att dessa ska få arbete och en bra inkomstutveckling, men bilden är splittrad. Utvärderingar som koncentrerat sig på arbetsmarknadsutbildning lutar åt det negativa hållet medan utvärderingsresultaten från Kunskapslyftet och kommunal vuxenutbildning är mer positiva.

Vad behöver vi mer kunskap om?

Sammanfattningsvis behöver vi mer kunskap om

- skillnader i sannolikheten att få jobb
- skillnader i reaktioner på arbetsmarknadspolitiska åtgärder
- effekter av utbildning
- säråtgärder
- effekter av andra åtgärder.

Det går långsammare för utrikes födda att komma ut i arbete än för inrikes födda både med och utan arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Grundläggande kunskaper om arbetsmarknadens funktionssätt och de utrikes föddas situation på arbetsmarknaden är avgörande för att arbetsmarknadspolitiken ska kunna utformas på ett effektivt sätt, och för att orsakerna till att utrikes födda generellt sett har en sämre chans att få jobb motverkas. Utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan komplettera genom att de bely-

ser processen fram till stadigvarande jobb. Man skulle kunna utvidga de jämförande åtgärdsutvärderingarna för utrikes och inrikes födda till att steg för steg studera vägen från respektive arbetsmarknadspolitisk åtgärd till arbete på arbetsmarknaden.

I brist på utvärderingsresultat för utrikes födda används generella utvärderingsresultat. Fler jämförande åtgärdsutvärderingar för utrikes och inrikes födda skulle dock behövas för att underbygga ett dylikt förfaringsätt. Ett underlag bestående av en utvärdering med ett tydligt resultat, en utvärdering med ett mindre tydligt resultat och en deskriptiv studie som säger att effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är desamma för inrikes och utrikes födda, är inte helt tillfredsställande. Särskilt angeläget är det att få fram fördjupade, jämförande utvärderingar för de mer lovande åtgärderna som subventionerad sysselsättning och stöd till start av näringsverksamhet, liksom arbetsförmedling (inklusive åtgärder för ökad sökaktivitet).

Resultaten från utvärderingar av utbildning spretar åt olika håll. I en del studier skiljer sig effekterna åt mellan inrikes och utrikes födda, och mellan män och kvinnor. Det vore angeläget att få mer kunskap om effekterna, exempelvis om de varierar med olika typer av arbetsmarknadsutbildning, Kunskapslyftsutbildning och kommunal vuxenutbildning – med inriktning på förberedande och yrkesinriktad utbildning. Alternativet kompetensutveckling och utbildning i företag vore också intressant att få bättre belyst.

Vissa åtgärder är särskilt eller huvudsakligen inriktade på utrikes födda, exempelvis kompletterande utbildning för personer med utländsk högskoleutbildning, samt personalförstärkning till arbetsförmedlingarna i invandratäta områden. Förväntningarna på dessa åtgärder torde ha varit stora. Att de hittills inte utvärderats är till nackdel för utvecklingen av effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken.

Det kan naturligtvis diskuteras om inte alla utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder borde särskilja effekterna för inrikes och utrikes födda. Ett mindre kostsamt alternativ är att ha strategiskt inriktade utvärderingsprogram där centrala projekt valdes ut för utvärdering och resultatspridning. Det gäller inte minst *paraplyprogram* som Växtkraft Mål 3 och Equal, som är stora sammanhållna program bestående av många olika delprojekt. Andra exempel är effekter av handikappåtgärder, ungdomsåtgärder, friår och rörlighetsstimulerande åtgärder.

Fler typer av utvärderingar

Metodmässigt är de existerande utvärderingarna koncentrerade till avancerade, kvantifierade effektut-

värderingar, där man så att säga går direkt från åtgärd till effekt. Vad som saknas är studier mer inriktade på arbetsmarknadsmekanismer. Ett exempel är *kombinerade process- och effektutvärderingar*, där man mer i detalj kan följa hur åtgärderna förverkligas och hur detta ger effekt. En given åtgärd kan implementeras på många olika sätt – somliga med eventuellt större och andra med eventuellt mindre effekter. Ett annat exempel är *programteoretiskt motiverade utvärderingar* där vikt läggs vid att på förhand specificera de processer och de delmål som insatserna avser att uppnå och sedan följa dessa i spåren för att undersöka om teorierna stämmer. Utvärderingar som aktivt involverar *intressenter och brukare* skulle också kunna ge en bättre förståelse av mekanismerna på arbetsmarknaden för de utrikes födda.

Målrelaterade utvärderingar kan också bli mer aktuella framöver då de integrationspolitiska målen i deras arbetsmarknadspolitiska delar kvantifierats (jfr nedan). *Kostnads- och intäktsanalyser* kopplade till utvärderingarna har sällan förekommit på senare tid. Slutsatserna ovan beträffande framgångsrika åtgärder baseras således enbart på effekter i termer av tid i arbetslöshetstid, andelar i sysselsättning en viss tid efter åtgärden (dess början eller dess sluttidpunkt) och/eller inkomster (impact-analyser), inte åtgärdernas samhällsekonomiska nettoeffekter med beaktande av kostnaderna för åtgärderna.

Den svenska arbetsmarknadspolitiken är en del av EU:s *sysselsättningsstrategi*. Särskilt den Europeiska socialfondens program Växtkraft Mål 3 och Equal är till för att stödja och utveckla arbetsmarknadspolitiken bl.a. genom innovativa projekt. Av tradition är den svenska arbetsmarknadspolitiken inriktad på inträde och återinträde på arbetsmarknaden. Inom Växtkraft Mål 3-programmet och Equal finns projekt som även är inriktade på vad som händer ute i företagen, karriärmöjligheter och kompetensutveckling. Eftersom det inte förekommer någon överordnad strategiskt inriktad utvärderingsverksamhet av dessa och traditionella projekt får man ingen bredare överblick av olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och deras effekter. Vilken roll spelar mixen av åtgärder (traditionella och innovativa), den ekonomiska situation i vilken de sätts in och utvecklingen av näringslivet över tiden?

1.3 Styrsystemet

För att grovt sammanfatta, så är miljön för utvärderingar relativt smal – regeringen beställer och IFAU utvärderar. Regeringens styrintresse har ökat, men luddiga mål försvårar utvärderingarna. Aktuella politiska dokument avspeglar ingen utvärderingssystematik.

Om utvärderingsmiljön

Regeringen beställer de flesta utvärderingarna, och merparten av beställningarna går till myndigheter, främst IFAU. Inom EU:s sysselsättningsstrategi finns också ett intresse för utvärderingar av integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden, men beställningarna av dessa går via regeringen¹. Riksrevisionen opererar fristående. Oberoende forskare och utvärderare förekommer och myndigheterna gör egeninitierade utvärderingar och beställer utvärderingar av oberoende utvärderare. Riksrevisionen har dock hittills mest granskat regeringens styrning på integrationsområdet, inte resultaten av styrningen. Det finns inte heller så många väletablerade utvärderingsmiljöer. Endast fyra har identifierats – vid universiteten i Uppsala, Växjö, Umeå och Göteborg. Några privata oberoende miljöer för integrations- och arbetsmarknadspolitisk utvärderingsforskning har inte vuxit fram.

Utvärderarnas engagemang i politikutformningen varierar. IFAU deltar inte i policyutformning. Man vill inte riskera att utvärdera sina egna politiska rekommendationer. Inte heller har IFAU åtagit sig uppdrag att delta som experter i utredningar, informella policyöverläggningar och samtal. Sitt bidrag till att öka kompetensen i regeringskansliet och på andra håll i samhället anser sig IFAU ha gjort genom att hålla föredrag, ge kurser och utbilda. AMS däremot, utarbetar ibland rekommendationer baserade på tidigare erfarenheter och uppföljningar, utan tillgång till särskilda utvärderingar. AMS styrka är snabba kontakter och dialog med »fältet«. Allt detta, sammantaget med den tidigare observationen att intressenter och brukare sällan engageras i utvärderingarna, gör att miljön för utvärderingar inte blir särskilt dynamisk.

Det är först på senare år som regeringen mer tydligt markerat ett intresse för utrikes födda och deras integrering på arbetsmarknaden. Detta avspeglar sig i regleringsbrev till AMS och IFAU. Det är dock så pass sent som i IFAU:s regleringsbrev för 2002 som det sägs att etnicitetsaspekter ska beaktas. Och inte förrän 2005 får IFAU två särskilda regeringsuppdrag med direkt inriktning på arbetsmarknad och integration (i tillägg till ett som man hade 2002 då IFAU skulle utvärdera EU:s rekommendation »att integrera invandrare i arbetskraften«).

Integrationsverkets utvärderingsuppgifter vad gäller arbetsmarknadspolitiska utvärderingar har varit oklara sedan verkets tillkomst 1998. Integrationsverket har i praktiken inte heller arbetat med dylika utvärderingar. Integrationspolitiken är ett tvärpolitiskt område vilket kan göra det svårstyrt, också vad gäller utvärderingar. Åtminstone sex enheter i regeringskansliet är involverade i styrningen av myndighe-

terna och deras utvärderingar av effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för utrikes födda. Dessa enheter återfinns på Justitiedepartementet, Näringsdepartementet, Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet.

Mål för integrationspolitiken

Luddiga mål är ingen fördel varken för beställningar eller genomförande av utvärderingar. Till integrationspolitikens grundmål från 1997/1998 hörde: lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund, samt att integrationspolitiska arbetet särskilt ska inriktas på att ge stöd till individens egen försörjning och delaktighet i samhället. Därefter kom 1998 och 2000 års mål beträffande andelen arbetsmarknadspolitiska åtgärder som riktar sig mot utrikes födda. Men först 2005 fastställdes kvantifierade mål beträffande andelen sysselsatta, andelen utrikes födda med arbete i nivå med sin högskoleutbildning och mångfald i staten.

Integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden ska i huvudsak åstadkommas genom generella politiska åtgärder. Till de arbetsmarknadspolitiska såråtgärderna med inriktning på utrikes födda hör

- personalförstärkning till arbetsförmedlingarna i invandratäta områden
- kompletterande utbildning för personer med utländsk högskoleutbildning
- försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion (API/SIN) för vissa invandrare
- prova-på-platser
- arbetsplatsbedömning av yrkeskompetens.

Regeringen har dock även uttryckt särskilda förhoppningar om att andra åtgärder ska få effekter till fördel för de utrikes födda och deras integration på arbetsmarknaden bl.a. Kunskapslyftet och Swit (den särskilda IT-utbildningen i samarbete med näringslivet). De utvärderingar som finns handlar främst om de generella åtgärderna. För *såråtgärderna* har vi nästan inte funnit några utvärderingar alls.

De aktuella integrations- och budgetpropositioner och skrivelser som studerats inom ramen för detta uppdrag visar inte på någon systematisk utvärderingskultur. Kopplingen mellan utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och integrationspolitik är relativt svag. Vissa rapporter och utvärderingar omnämns men någon systematik i beställningar av utvärderingar och utformning av policyåtgärder redovisas inte. Återstår att se om de kvantifierade målen leder till en stramare hållning vad gäller policyanalysen.

Ett försök att med två fallstudier belysa utvärde-

ringars plats i beslutsprocesserna har också gjorts (utvärdering av bemanningsföretag och av arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare API/SIN). Dessa kanske inte bidrar till att skapa förståelse av utvärderings- och beslutsprocesserna särskilt mycket längre, men de pekar på att utvärderingar kan behöva replikeras i takt med samhällsförändringarna. Strategin för implementering och utvärdering av åtgärder kan vara viktig för att skapa bra projekt och relevanta utvärderingsresultat.

1.4 Utvecklingsmöjligheter

Generellt kan sägas att det görs många utvärderingar och att vi vet en hel del om hur de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna fungerar för utrikes födda. Utvärderingarna beställs och hanteras på olika sätt och förbättringar av processerna kan alltid diskuteras.

En mer dynamisk utvärderingsmiljö

Åtgärder som leder till en mer dynamisk utvärderingsmiljö skulle kunna vara följande:

- Skapa fler och aktivare forsknings- och utvärderingsmiljöer. IFAU är kanske alltför ensamt och dominerande. Fler myndigheter, universitet, forskare, organisationer och utvärderare kunde få mera utvärderingsuppdrag.
- Söka uppamma mer allmänt intresse för utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration av utrikes födda på arbetsmarknaden. Dessa frågor har hittills inte fått något fotfäste inom »civila« organisationer som t.ex. nätverket Utvärderarna och Svenska utvärderingsföreningen. Dialog, meningsutbyten och debatter i media kring utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för utrikes födda och kring uttolknningen av dessa förekommer sällan.
- Åtgärda bristen på utvärderingar. Det har inte legat inom ramen för denna undersökning att närmare undersöka orsakerna till bristen på utvärderingar inom olika områden men bristen har i princip sin grund i avsaknaden av beställningar från regeringen, bristande engagemang från myndigheter och ointresse från forskare och oberoende privata analytiker. Oklarheterna i ansvarsfördelningen mellan Integrationsverket och sektorsmyndigheterna som noteras i rapporten, kan vara en del av förklaringen till bristen på utvärderingar, systematik, kontinuitet och konsolidering av verksamheten. Kunskapen byggs upp, men den konsolideras inte² och den utsätts knappast för granskning och offentlig politisk uttolkning.

Regeringens funktioner för att beställa och ta emot utvärderingar

Om den politiska ledningen i regeringskansliet strävar efter en mer systematisk utvärderarkultur i sin policyutformning, måste den splittrade organisationen för styrning av integrationspolitiken, och dess arbetsmarknadspolitiska del inklusive utvärderingarna, styras upp genom följande insatser:

- Förbättra samordningen av funktionerna för beställning av utvärderingar i regeringskansliet. Ge kompetensutveckling åt mottagarfunktionerna, och öka samtidigt utrymmet för just detta.
- Inför särskilda stabsenheter för resultatstyrning (beställning, analys och användning av resultat).

Regeringens fördelning av utvärderingsuppdrag på IFAU, AMS, Integrationsverket

Det är kanske naturligt att de flesta utvärderingsuppdrag läggs på den myndighet som har ett särskilt utvärderingsuppdrag inom ett aktuellt område (IFAU) och/eller en myndighet som har sektorsansvar (AMS). I andra hand kan regeringen anlita myndigheter med allmänt utvärderingsansvar (Statskontoret) eller med utvärderingsansvar för en angränsande sektor (t.ex. ITPS).

Den rollfördelning som utkristalliserat sig mellan IFAU och AMS skulle kunna tolkas på följande sätt: å

ena sidan har regeringskansliet tillgång till AMS som sköter den löpande rapporteringen, å andra sidan kan man beställa de effektutvärderingar man önskar sig av IFAU. Resultaten från utvärderingarna får man dock av naturliga skäl ofta vänta ganska lång tid på. Här kan AMS vara ett viktigt komplement. AMS har nära samarbete med »fältet« och kan vid behov lätt ta kontakt och kolla upp hur nya förslag skulle kunna fungera i praktiken. AMS kan också snabbt komma med uppslag till åtgärder då nya problem aktualiseras.

IFAU och AMS har ett arbetsmarknadspolitiskt utvärderingsansvar, inte ett integrationspolitiskt. Integrationsverket har ett integrationspolitiskt utvärderingsansvar, men i praktiken är det inte heltäckande. En tydligare rollfördelning skulle kunna åstadkommas på följande sätt:

- IFAU och AMS kunde få ett mer uttalat integrationspolitiskt utvärderingsansvar, med en rollfördelning som liknar den ovan beskrivna.
- Integrationsverket kunde få ett mer heltäckande integrationspolitiskt utvärderingsansvar.
- Ett särskilt utvärderingsinstitut för integrationspolitiska frågor kunde inrättas, eller också kunde uppgiften läggas på en allmän stabsenhet/myndighet som arbetar på uppdrag åt regeringskansliet.
- Beställar- och mottagarfunktionen inom regeringskansliet förstärks och samordnas.

2. Underlagsrapporten *Kartläggning av resultat från utvärderingar*

2.1 Inledning

Syftet med underlagsrapporten

I denna underlagsrapport redovisas en explorativ kartläggning³ av utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration som genomförts på uppdrag av Integrationsverket. Vad vet vi om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och deras effekter på integrationen av utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden? Vilka utvärderingar har gjorts och vad säger de oss om processer och effekter? Vilka kunskapsluckor finns? En parallell underlagsrapport, sammanfattad i kapitel 2, kartlägger styrsystemet för utvärderingar (Sohlman 2005).

Avgränsningar

Fyra viktiga utgångspunkter för undersökningen är definitionerna av: *arbetsmarknadspolitiska åtgärder, utvärderingar, utrikes födda* och *integration på den svenska arbetsmarknaden*.

I undersökningen ingår först och främst utvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska åtgärder som administreras av Arbetsmarknadsverket/Arbetsmarknadsstyrelsen (AMV/AMS). Kommunernas arbetsmarknadspolitiska projekt och åtgärder faller utanför denna kartläggning och hanteras inom ramen för ett parallellt projekt som initierats av Integrationsverket. Inte heller arbetsmarknadsåtgärder inom regionalpolitiken (tillväxtavtalen/tillväxtprogrammen) ingår. Vidare räknas inte arbetslöshetsförsäkringen till de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna i detta sammanhang. Näringspolitiska åtgärder – program för företagsutveckling, information och rådgivning till företagare – ingår inte heller.

Utvärderingar av EU:s strukturfonder dvs. ESF (Europeiska socialfonden) med Växtkraft Mål 3 och gemenskapsinitiativet Equal kommer att behandlas eftersom de ligger nära den nationella arbetsmarknadspolitiken. Kunskapslyftet, som var en kombinerad arbetsmarknadspolitisk och utbildningspolitisk åtgärd som pågick under perioden 1997–2002, ingår också i undersökningen. Utbildningspolitiska åtgärder i övrigt, t.ex. Svenska för invandrare (Sfi), ingår inte. Internationella erfarenheter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration – utvärderingar och sammanställningar genomförda av OECD, EU och i andra länder – ingår inte heller.

I vissa fall kan gränsen mellan arbetsmarknadspo-

litiska, regionalpolitiska, näringspolitiska, kommunala och andra åtgärder vara svår att dra. Åtgärderna inom Växtkraft Mål 3 och Equal är exempelvis ganska brett inriktade och ligger delvis utanför den traditionella arbetsmarknadspolitiken. Inom den regionala och kommunala politiken (exempelvis storstadsstyrelsen och kommunernas introduktionsprogram för flyktingar och andra nyanlända invandrare) görs insatser även av arbetsförmedlingarna. Inriktningen har i dessa fall varit att undersöka om det finns några utvärderingar av de delar inom dessa insatser som AMV ansvarar för.

Underlagsrapportens uppläggning

Uppläggningsen av underlagsrapporten blir, givet syftet och avgränsningarna, följande. Detta inledande kapitel kompletteras först med några allmänna utgångspunkter. Därefter följer en redovisning av vissa kunskapsöversikter (avsnitt 2.2). I avsnitt 2.3–2.7 redogörs för resultaten från utvärderingar av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder: arbetsförmedling m.m. (avsnitt 2.3), subventionerad sysselsättning m.m. (avsnitt 2.4), stöd till start av näringsverksamhet (avsnitt 2.5), arbetsmarknadsutbildning m.m. (avsnitt 2.6) och Kunskapslyftet (avsnitt 2.7).

Växtkraft Mål 3 och Equal behandlas i avsnitt 2.8 medan resultaten från vissa övriga utvärderingar liksom deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder redovisas i avsnitt 2.9. I avsnitt 2.10 diskuteras kunskapsluckor, mot bakgrund av genomgången i avsnitten 2.3–2.9. Finns det bristande kunskaper på vissa områden? Görs utvärderingar om effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder utan att utrikes födda individer särskiljs? Kartläggningen av utvärderingarna sammanfattas i avsnitt 2.11.

Definitioner och andra utgångspunkter i underlagsrapporten

Definitioner

Denna rapport är, när det gäller integration på arbetsmarknaden och etnisk bakgrund, upplagd med inriktning på *utrikes födda*. I kartläggningen av utvärderingarna måste dock ett mer pragmatiskt synsätt anläggas och utgångspunkten vara att ta med alla studier som är relevanta även om studieobjektet inte exakt definierats som just utrikes födda.

Till de begrepp som förekommer i studierna hör förutom utrikes födda t.ex. invandrare, personer med utländsk bakgrund, utlandsfödda, utomnordiska medborgare och andra generationens invandrare. *Invandrare* är det mest allmänna begreppet. Det används dock i många olika betydelser. En mer strikt

definition av ordet invandrare är personer som faktiskt invandrat själva (flyttat från ett annat land till Sverige och är folkbokförda i Sverige). Till invandrare räknas då t.ex. inte asylsökande. Enligt de riktlinjer som utarbetats av SCB (SCB 2002), Integrationsverket och Migrationsverket bör följande terminologi användas:

- personer med utländsk bakgrund (utrikes födda och födda i Sverige men med två utrikes födda föräldrar)
- personer med både svensk och utländsk bakgrund (födda i Sverige och med en svenskfödd och en utrikes född förälder)
- personer med svensk bakgrund (födda i Sverige och med bägge föräldrarna födda i Sverige).

I utvärderingarna är individerna ofta ytterligare uppdelade efter medborgarskap och/eller födelse-land. Ofta har det för forskarna varit lättare att få tillgång till individstatistik uppdelad på medborgarskap än på födelse-region. Det är därför vanligt att forskare och utvärderare kommit att använda sig av uppdelningar efter medborgarskap. En nackdel med detta är att man inte får med de utrikes födda som fått svenskt medborgarskap. Från och med 2004 kommer dock AMS att ha födelse-region för individerna i sina register. Från och med 2005 gäller för SCB:s AKU-undersökning (Arbetskraftsundersökning) att den kommer att ha med födelse-region i sina publicerade tabeller. Referat av dokument och beskrivningar av undersökningar kommer här att redovisas i enlighet med de definitioner som författarna själva använt sig av, utan mer ingående kommentarer till de redovisade definitionerna.

Integration har blivit en hörnpelare i regeringens politik sedan 1998 då invandrapolitik ersattes av *integrationspolitik* (regeringens proposition 1997/98:16). Intresset för effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder på integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden kan ses som en delmängd av målet »lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund« (regeringens proposition 2004/05:1).

Utvärdering är inte något entydigt begrepp. I grunden ligger i allmänhet en idé om en studie som producerar något slags omdöme om (en uppskattning av värdet av) en offentlig åtgärd. Man talar om olika slags utvärderingar: om ex post- och ex ante-utvärderingar, om utvärderingar av effekter och av genomförande samt om lika utvärderingsmodeller (Fredriksson 2002, Furubo 2004, Lemne & Sohlman 2004, Medelberg 2002, SOU 2005:29, Vedung 1997, Vedung 2002).

I vissa fall tillämpas en mycket vid definition av

utvärderingar. Alla beställningar och all användning av vad som av uppdragsgivarna betecknas som utvärderingar efterforskas. Kartläggningen av utvärderingarna har tagit sin utgångspunkt i traditionell litteratursökning. Integrationsverkets *Rapport Integration* har varit en viktig källa i detta arbete liksom kontakterna med IFAU och AMS samt forskare vid de forskningsmiljöer som identifierats. IFAU är den i särklass största producenten av utvärderingar av den typ som är aktuella i denna rapport.

Om effektutvärderingar

I den här underlagsrapporten ligger fokus på effektutvärderingar. Vad vi är intresserade av är ju att få veta något om vad de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna betytt för utrikes föddas integrering på arbetsmarknaden, dvs. vilka slags arbetsmarknadseffekter åtgärderna haft. Det sätt på vilket en åtgärd implementeras kan naturligtvis ha betydelse för vilka slags effekter den ger. I den mån dylika processutvärderingar förekommer bör de tas med som en aspekt av åtgärden. Olika varianter av en given åtgärd kan ha olika effekter.

Många effektutvärderingar som finns att tillgå vilar på nationalekonomisk grund, vilket kanske inte är förvånande eftersom arbetsmarknadspolitisk forskning är ett huvudområde inom nationalekonomin. Vidare använder man sig ofta i dessa studier av ekonometriska metoder. Det beror på att man i effektutvärderingarna vill ta hänsyn till olika faktors inverkan. För att renodla effekten av åtgärden i sig måste man bl.a. kontrollera deltagarnas varierande karaktäristika. Födelse-land är då en kontrollvariabel man ofta använder sig av. Andra vanliga kontrollvariabler är kön, ålder och utbildningsbakgrund. I en uppföljning av rent beskrivande slag kan man inte vara säker på att utfallet av t.ex. en arbetsmarknadsutbildning inte beror på att individerna, som deltog just den gången, var speciella. De kanske hade ovanligt hög tidigare utbildningsnivå vilket gjorde att arbetsmarknadsutbildningen inte blev särskilt effektiv. Att deltagare säger sig vara nöjda med en åtgärd är heller ingen garanti för att den är effektiv (jfr t.ex. aktivitetsgarantin och datortek nedan).

Särskild uppmärksamhet brukar i effektutvärderingarna också ägnas åt den s.k. selektionsproblematiken. Individer som deltar i en åtgärd kanske är mer motiverade eller begåvade än dem som inte deltar, vilket leder till att effekterna av åtgärden överskattas om man inte försöker ta hänsyn till dylika, ofta inte direkt noterbara, egenskaper.

Det faktum att födelse-land används som en kontrollvariabel i effektutvärderingarna räcker emeller-

tid inte i sig till för att studien ska kunna säga något om åtgärdens effekter för utrikes födda, jämfört med inrikes födda. För det krävs att denna fråga analyseras särskilt, t.ex. genom att separata effektutvärderingar görs för de båda grupperna. Utan särskild analys säger en korttrollvariabel som exempelvis kön eller medborgarskap kanske bara att för kvinnor eller för utländska medborgare har åtgärden en mindre effekt än för män eller inhemska medborgare, vilket inte hindrar att den kan ha starka positiva effekter för dessa grupper tagna för sig.

Fördelen med effektutvärderingar är naturligtvis att de söker renodla effekten av åtgärderna från andra inverkanseffekter. I praktiken har det dock ofta skett på bekostnad av analys i detalj av själva processen (black box-ansats). Vad beror effekterna på? Vad skulle en annan uppläggning av åtgärden ge? Dessutom får effektutvärderingarna ofta relativt stora tids eftersläpningar eftersom data, särskilt inkomstdata, kan dröja upp till två år innan de blir tillgängliga.

Makroekonomiska effekter

En annan viktig aspekt i de nationalekonomiska studierna är makroekonomiska effekter. De nationalekonomiska undersökningarna bygger på helhetsmodeller där även *bieffekter* ingår (SOU 2005:29, Vedung 2002). Om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna får en viss volym kanske de inte bara påverkar individerna/deltagarna utan får vidare följdverkningar. Stöd till start av näringsverksamhet kan skapa s.k. undanträngning, dvs. företagen med stöd kanske konkurrerar ut andra företag på marknaden. På liknande sätt kan sysselsättningsstöd leda till att subventionerad sysselsättning ersätter reguljär sysselsättning. Dödviktseffekter uppstår när subventionerade anställningar ersätter anställningar som hur som helst skulle ha kommit till. Arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan även påverka lönebildningen och därigenom sysselsättning och arbetslöshet.

I rapporteringen om de funna utvärderingarna av arbetsmarknadspolitiska konsekvenser kan vi inte i detalj gå in på underliggande teorier och statistiska metoder. Vi använder dock endast beteckningen *utvärderingar* för effektutvärderingar som försökt åtskilja effekter av åtgärden i fråga från andra inverkanseffekter. Övriga studier och dataredovisningar kommer vi att kalla uppföljningar eller beskrivande studier/data. Frågan om makroekonomiska effekter och undanträngning kommer inte heller att behandlas löpande utan främst uppmärksammas i avsnitt 2.2 i samband med översikten av arbetsmarknadspolitiska utvärderingar.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Redovisning av vad utvärderingarna säger om effekter på integrationen på arbetsmarknaden av utrikes födda är uppdelad i olika kapitel efter olika typer av *arbetsmarknadspolitiska åtgärder* där åtgärderna har nedanstående huvudkaraktäristika. Siffrorna inom parentes hänför sig till tidpunkten när respektive åtgärd introducerades och/eller upphörde. De för närvarande huvudsakliga åtgärderna är markerade med *kursiv* stil⁴. Orsaken till att även äldre åtgärder finns med är att det ofta är de åtgärder man har hunnit utvärdera och att resultaten är av intresse även för senare likande åtgärder.

- *Förmedling av arbete*
 - Arbetsförmedling i offentlig regi: platsförmedling, rådgivning, vägledning, arbetssökande, jobbklubbar, individuella handlingsplaner.
 - Bemanningsföretag (försöksverksamhet 2000–2001). Privata företag som anställer och hyr ut personal.
- *Subventionerad sysselsättning*
 - Rekryteringsstöd (1981–1997) Subventioner till arbetsgivare som anställer arbetslösa.
 - Utbildningsvikariat (1991–1997) Ekonomiskt stöd till arbetsgivare som bekostar utbildning för en anställd och som får subventioner för att anställa en arbetslös.
 - Anställningsstöd (1997–) Subventioner till arbetsgivare som anställer arbetslösa. Allmänt anställningsstöd (1999–), förstärkt anställningsstöd (1999–), utvidgat anställningsstöd (2000–) och särskilt anställningsstöd (2000–).
- *Beredskapsarbeten (–1997)*
Arbeten i främst offentlig regi som inte annars skulle ha kommit till stånd
- *ALU, Arbetslivsutveckling (1993–1998)*
Aktiviteter i offentlig regi som inte annars skulle ha kommit till stånd.
- *API, Arbetsplatsintroduktion (1995–1998)*
Praktik som ersatte tidigare akademiker-, invandrar- och ungdomspraktik.
- *Aktivitetsgarantin (2000–)*
Heltidsaktiviteter för personer som riskerar att bli långtidsarbetslösa eller utförsäkrade från a-kassan tills de finner arbete eller börjar studera.
- *Stöd till start av näringsverksamhet* (tidigare Startaget-bidraget) (1984–)
Subventionerad sysselsättning under tiden då eget företag startas.

- *Utbildning*
- Arbetsmarknadsutbildning
Förberedande och yrkesinriktad utbildning.
- SWIT (1997–2000)
IT-utbildning i samarbete med näringslivet.
- Datortek
Kombinerad IT-utbildning och projektverksamhet.
- Kunskapslyftet (1997–2002)
Utbildning på grundskole- och gymnasial nivå i kommunal regi och på folkhögskolor.
- Resursarbete/Kalmarmodellen (1997)
Bidrag till arbetsgivare som tillfälligt anställer arbetslösa som ska ägna sig åt arbete, kompetensutveckling och arbetssökande.
- *Växtkraft Mål 3 och Equal*
Metodutvecklande arbetsmarknadspolitiska projekt av varierande karaktär.

Efter genomgången av de större åtgärderna följer två tilläggsavsnitt (2.9). Ett handlar om deltagande i åtgärder och om det förekommer över- eller underrepresentation av utrikes födda i olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Ett annat är ett uppsamlingsavsnitt om vissa *övriga åtgärder* där det inte finns så mycket utvärderingsunderlag att tala om: friår, rörlighetsstimulerande åtgärder och ungdomsåtgärder.

Utvärderingar där integrationsproblematiken är en huvud- eller delaspekt är en huvudfråga för kartläggningen. De utvärderingar där integrationsproblematiken inte alls är med, men skulle ha kunnat vara det, har noterats och redovisas i avsnitt 2.10.

2.2 Kunskapsöversikter

Några aktuella kunskapsöversikter vad gäller arbetsmarknadspolitiska åtgärder har studerats. De är av två slag: dels allmänna översikter dels översikter inriktade på jämförelser mellan effektiviteten i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Poängen med att studera de allmänna kunskapsöversikterna är att få fram indikationer på i vilken mån utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för utrikes födda förekommer. Saknas det studier enligt kunskapsöversikterna i allmänhet är det troligt att det även gäller undersökningar inriktade på utrikes födda.

De jämförande åtgärdsutvärderingarna är naturligtvis intressanta eftersom de säger något om olika åtgärders effektivitet i förhållande till varandra. Om det är så att rangordningen mellan åtgärder visar sig vara densamma för utrikes födda som för inrikes födda skulle en dylik rangordning vara möjlig att använda även om inte utrikes födda alltid studerats särskilt.

Nedan redovisas resultaten för fyra något större och för två mindre allmänna kunskapsöversikter och för sju åtgärdsjämförande översikter. De individuella studier med särskild inriktning på integrationsfrågor som nämns i översikterna återkommer även i sammanställningarna åtgärd för åtgärd längre fram i rapporten.

Allmänna kunskapsöversikter

Hur har integrationsproblematiken figurerat över tiden i allmänna kunskapsöversikter? Den äldsta kunskapsöversikten som tagits med är från 1996 (Zetterberg 1996). Till slutsatserna hör att vissa åtgärder rekommenderas: förmedlingsinsatser, målinriktade åtgärder samt individuella handlingsplaner. Det påpekas att studier om effekter för arbetshandikappade saknas. Det finns ingen motsvarande notering om utrikes födda. Däremot redogör man för vissa studier där effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för utrikes födda studerats särskilt:

- Arbetsmarknadsutbildning (Axelsson & Löfgren 1992) som visar på lönsamhet för svaga grupper, bl.a. utrikes födda.
- En sammanställning utifrån Højgård (1994), Carling m.fl. (1994) av övergångssannolikheter från arbetslöshet till sysselsättning/arbetsmarknadspolitiska program för utländska medborgare jämfört med svenska medborgare. Sammanställningen visar på en statistiskt säkerställd lägre sannolikhet för utländska medborgare jämfört med svenska medborgare när det gäller övergång till sysselsättning under konjunkturtopp och konjunkturedgång, samt en högre sannolikhet för övergång till arbetsmarknadspolitiska program under konjunkturtopp och konjunkturedgång.

Det finns två översikter från 2002: en departementsstencil (Lindberg 2002) och en rapport från IFAU (Calmfors m.fl. 2002). I departementsstencilen finns ett separat avsnitt om invandrare som redogör för vissa åtgärder: överenskommelsen från 2001 mellan AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet, »Blommanpengarna«, sysselsättningspropositionen (regeringens proposition 1995/96:222) enligt vilken utomnordiska invandrare ska prioriteras i arbetsmarknadspolitiken och åtminstone delta proportionerligt (i förhållande till sin arbetslöshet). Ett par IFAU-studier nämns också (Åslund & Runeson 2001, Thomasson & Hoflund 2000). Slutsatsen blir ändå att det finns förhållandevis lite kunskap om hur arbetsmarknadspolitik påverkar utrikes födda.

IFAU-rapporten (Calmfors m.fl. 2002) är en mer heltäckande genomgång av arbetsmarknadspolitisk

forskning. Till slutsatserna av intresse, med avseende på integration, hör att subventionerad sysselsättning har positiva individeffekter men makroekonomiska undanträngningseffekter. Subventionerad sysselsättning bör därför enligt författarna begränsas till dem som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa. Detta skulle då eventuellt kunna passa in på utrikes födda.

Mer allmänt är slutsatsen beträffande undanträngningseffekter och subventionerad sysselsättning att ju mer åtgärderna liknar reguljära anställningar, desto mer positiva tycks individeffekterna vara, samtidigt som undanträngningseffekterna blir desto större. Några liknande effekter har inte konstaterats för arbetsmarknadsutbildning (Calmfors m.fl. 2002).

Vidare framhålls i översikten att aktuella studier om förmedlingsinsatser saknas. Ingen av de studier som det refereras till berör 1990-talet. De studier som finns antyder »att förmedlingsansatser ökar övergångsfrekvensen till reguljärt arbete för den grupp de berör: det verkar troligt att enskilda grupper – t.ex. invandrades och långtidsarbetslösa – relativa position på arbetsmarknaden kan förbättras med hjälp av selektiva förmedlingsinsatser«. Erfarenheter från andra länder visar också att förmedlingsinsatser verkar vara kostnadseffektiva.

Till de allmänna rekommendationerna i övrigt hör

- att arbetsmarknadsutbildning inte bör bedrivas i stor skala
- att särskilda ungdomsåtgärder kan ifrågasättas
- att olika slags politik måste avvägas mot varandra:
- skattesänkningar och utbildningssatsningar kontra AMS-åtgärder
- satsningar på reguljär sysselsättning kontra satsningar för att motverka öppen arbetslöshet.

Områden där författarna anser att mer studier behövs är

- Beveridge-kurvor, matchningsfunktioner⁵
- arbetskraftsdeltagande
- individeffekter av arbetsmarknadsutbildning och subventionerad sysselsättning
- stöd till start av näringsverksamhet (Starta-eget-bidraget) och undanträngningseffekter
- ungdomar
- makroekonomiska studier
- effekter på kort och lång sikt och under olika konjunkturfaser
- experimentella utvärderingar.

Integration av utrikes födda är ingen separat fråga i översikten. Resultatet för den gruppen skymtar i sammanfattningen av vissa studier, särskilt när det gäller stöd till start av näringsverksamhet, vilket vi återkommer till.

I Lappalainens och Lundgrens översikt (2004) är infallsvinkeln diskriminering, vilket alltså ligger utanför rapporteringen här. Det är ändå intressant att notera att de anser att forskningen om antidiskrimineringsstrategier för att åstadkomma integration är underutvecklad i förhållande till forskningen om sysselsättningsstrategier med samma syfte. Det finns beskrivande forskning men saknas kunskap om hur ojämlika förhållanden kan motverkas, och det saknas kunskap om utfall av politik och åtgärder och om avvägningen sysselsättningsstrategi kontra antidiskrimineringsstrategi. Några synpunkter med allmän utvärderingspolitisk bäring är att många studier brister i analys av tolkningsramen för åtgärderna och programteorin. Vidare ökar chanserna till förbättringar i politiken om forskaren engagerar sig aktivt, arbetar med intressenterna och tydliggör vikten av beslutsunderlag för intressenterna. Dessa frågor återkommer vi till i avsnittet om kunskapsluckor (2.10), efter kartläggningen av funna arbetsmarknadspolitiska utvärderingar.

Riksrevisionens studie från 2005, liksom Statskontorets från 2002, är inte särskilt fylliga som utvärderingsöversikter betraktade, men båda landar i likartade slutsatser:

- Det saknas enligt Riksrevisionen analyser av orsaker bakom utfall och av resultat i förhållande till de integrationspolitiska målen. Regeringen bör ge alla myndigheter i uppdrag att analysera de integrationspolitiska effekterna av myndigheternas generella insatser (Riksrevisionen 2005).
- De särskilda åtgärderna för invandrare bör utvärderas mer systematiskt. De utvärderingar som finns är snarare processbeskrivningar än utvärderingar av effekter (Statskontoret 2002).

Regeringen säger också i den nationella handlingsplanen för sysselsättning 2004 (Regeringskansliet 2004) att det finns få utvärderingar på integrationsområdet (jfr Sohlman 2005).

Jämförelser av arbetsmarknadspolitiska åtgärder

I ett antal studier jämförs effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder med varandra – i vissa fall utan särskiljande av effekter för utrikes födda. Det är främst i två studier som rangordningar av åtgärder för både utrikes födda och inrikes födda förekommer (jfr Carling & Gustavsson 1999, Carling och Richardson 2001 nedan).

Sianesi har gjort flera ekonometriska studier på temat jämförelser av effekter av åtgärder (Sianesi 2001a, 2001b, 2004). Effekterna på sysselsättningsgrad och varaktighet i det första arbetet har studerats

dels av att delta i arbetsmarknadspolitiska program (arbetsmarknadsutbildning, arbetslivsutveckling eller arbetsplatsintroduktion, beredskapsarbete, rekryteringsstöd och utbildningsvikariat), dels av att delta i respektive arbetsmarknadspolitisk åtgärd, jämfört med att förbli arbetslös. Den tidsperiod det handlar om är 1994–1999. När det gäller de olika programmens effekt på sysselsättningsgrad och varaktighet i det första arbetet visar det sig att rekryteringsstöd och utbildningsvikariat är signifikant bättre för individen än arbetsmarknadsutbildning, arbetslivsutveckling/arbetsplatsintroduktion och beredskapsarbete.

Det är signifikant bättre för individen att vänta i arbetslöshet än att delta i arbetslivsutveckling/arbetsplatsintroduktion och beredskapsarbete både vad avser sysselsättningsgrad och varaktighet i det första arbetet. Rekryteringsstöd och utbildningsvikariat är ungefär lika bra eller bättre för individen än att vänta i arbetslöshet (Calmfors m.fl. 2002).

Endast i en av Sianesis studier (2001a) finns det ett test som undersöker om effekterna skiljer sig åt för individer med svenskt och utländskt medborgarskap. Det handlar om huruvida deltagare i arbetsmarknadspolitiska program som får ett jobb har större sannolikhet att behålla det och förbli sysselsatta (employment duration; employment survival). I Sianesis studier ger skillnader i medborgarskap inget utslag. Sianesi tog dock inte med dessa analyser i sin senare studie (2004) då de ansågs vila på alltför restriktiva antaganden (B. Sianesi).

Carling och Richardson (2001) jämför med ekonometriska metoder åtta arbetsmarknadspolitiska åtgärder (1995–1997). Åtgärderna jämförs med a) varandra (men inte med arbetslöshet) och b) för deras effekter på arbetslöshetstidens längd samt c) för individer med olika födelseland. De undersökta åtgärderna är: arbetsmarknadsutbildning, arbetslivsutveckling, arbetsplatsintroduktion, beredskapsarbete, datortek, stöd till start av näringsverksamhet, rekryteringsstöd och utbildningsvikariat. Det visar sig att rekryteringsstöd, arbetsplatsintroduktion, stöd till start av näringsverksamhet och utbildningsvikariat är bättre på att minska tiden i arbetslöshet än arbetsmarknadsutbildning, arbetslivsutveckling, beredskapsarbete och datortek.

Effekterna är desamma för olika grupper. Rangordningen mellan åtgärderna skiljer sig inte nämnvärt åt när man t.ex. jämför individer från Östeuropa, Afrika och Asien med övriga. Även om individer från Östeuropa och Afrika har en signifikant lägre sannolikhet för sysselsättning (40 procent lägre), så är alla åtgärder av samma värde relativt sett, för dem som för andra.

Det finns också en studie som jämför stöd till start av näringsverksamhet med rekryteringsstöd (men inte med arbetslöshet) av Carling och Gustavsson (1999), även den med en uppdelning av effekter efter medborgarskap. Studien avser perioden 1995–1996 med uppföljning till 1999 och effekter på varaktighet i sysselsättning. Studien kommer fram till att för svenska medborgare ger stöd till start av näringsverksamhet ett bättre resultat än rekryteringsstöd. För utländska medborgare ger stöd till start av näringsverksamhet och rekryteringsstöd likartade resultat.

En ofta citerad studie finns i en bilaga till en rapport från Riksdagens revisorer (RR 2000/01:3). I den jämför Ekberg och Rooth olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Utfallsvariabel är sysselsättning sex månader efter åtgärd, men detta är en ren uppföljningsstudie. Uppföljningarna görs 1992, 1995 och 1998 och för 15 åtgärder. Det finns dock inte data för alla åtgärder alla år eftersom åtgärderna inte existerade under hela perioden. Sammanfattningsvis visar studien att arbetsplatsförlagda åtgärder ger bättre resultat än utbildningsåtgärder. Rangordningen är densamma för utrikes födda och inrikes födda, men i inget fall har de utrikes födda högre sysselsättningsresultat än de inrikes födda. Mer i detalj erhålls följande rangordning:

Högt sysselsättningsresultat:

- Rekryteringsstöd, anställningsstöd, stöd till start av näringsverksamhet.

Medelhögt sysselsättningsresultat:

- Utbildningsvikariat, SWIT (IT-utbildning i samarbete med näringslivet).

Lågt sysselsättningsresultat:

- Beredskapsarbete.
- Praktik av diverse slag (ALU, API, OTA⁶, projektarbete, resursarbete/Kalmarmodellen, ungdomspraktik, kommunala ungdomsavtalet).
- Arbetsmarknadsutbildning, datortek.

Om praktikåtgärder kan sägas att de som ger mer direkt praktik (t.ex. resursarbeten och API) är mer »framgångsrika« än dem som är mer projektorienterade (t.ex. ALU och projektarbete). De åtgärder som mest liknar arbete har bäst effekter för både inrikes födda och utrikes födda, även om de utrikes födda når resultat som ligger på en lägre nivå.

En IFAU-rapport (2002:4) innehåller en uppföljning av EU:s riktlinje sju (Åslund & Runeson 2002). Utifrån de då tillgängliga utvärderings- och uppföljningsstudierna (Carling & Richardson 2001, Ekberg & Rooth 2000, Carling & Gustavsson 1999) analyseras integrationen av utlandsfödda på arbetsmarknaden.

Beträffande åtgärder sägs:

The quantitative studies available indicate that those measures that are most efficient for the population as a whole are also most effective for immigrants. (Carling & Richardson 2001, Ekberg & Rooth 2000.)

Författarna noterar vidare att utrikes födda oftare deltar i utbildningsprogram än inrikes födda, vilket kanske inte är helt motiverat med tanke på att arbetsmarknadsutbildning ju ger sämre effekter än mer anställningsinriktade arbetsmarknadspolitiska program. Forskning har dessutom visat att det är viktigt att nyanlända invandrare snabbt får fotfäste på arbetsmarknaden och skaffar sig svensk arbetslivserfarenhet. I det perspektivet anser författarna att aktivitetsgarantin kan komma att bli en bra åtgärd för de utrikes födda. Idén med den är att den ska fokusera på aktivitet inklusive jobbsökande med hjälp av extra stöd från personal från arbetsförmedlingen. I studien konstaterar också författarna att det finns en brist på kunskap om alla de program och projekt som förekommer på lokal nivå inom storstadssatsningen och ESF-programmet Växtkraft Mål 3. Den lilla forskning som finns om dem visar enligt författarna att det i vissa fall har handlat om program för utrikes födda som de inte varit betjänta av (Franzén 1998, Thomasson & Hoflund 2000).

Två jämförande åtgärdsstudier utan anknytning till integrationsproblematiken kan avslutningsvis också nämnas: Larsson (2000, 2001) jämför ungdomsåtgärderna arbetsmarknadsutbildning och ungdomspraktik. De jämförs med avseende på framtida arbetsinkomster, anställningssannolikhet och sannolikhet för studier i det reguljära utbildningsväsendet. Undersökningsgruppen är ungdomar mellan 20 och 24 år, som är registrerade som öppet arbetslösa 1992–1993, som följs upp till två år efter åtgärdsstart. Resultaten visar att arbetsmarknadsutbildning ger negativa resultat på alla tre utfallsvariablerna. Effekterna av ungdomspraktik är något bättre, men ändå svagt negativa eller obefintliga.

En något äldre studie är den s.k. Åtgärdsundersökningen (Harkman m.fl. 1999). De åtgärder som studeras är: rekryteringsstöd, utbildningsvikariat, arbetsplatsintroduktion, arbetsmarknadsutbildning, arbetslivsutveckling, datortek och beredskapsarbete. Den studerade gruppen är individer som lämnade dessa åtgärder sista kvartalet 1996.⁷ Löne- och sysselsättningseffekter ett år efter åtgärdernas avslutande studeras.

Löneeffektanalysen pekar inte på några entydiga resultat. Sysselsättningseffekterna kan sammanfattas på följande sätt:

- Rekryteringsstöd ger bäst resultat för deltagarna jämfört med kontrollgruppen.
- Utbildningsvikariat och arbetsplatsintroduktion ger näst bäst resultat. Även deltagarna i dessa åtgärder har bättre resultat än kontrollgruppen.
- Arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete ger positiva effekter om än av något mindre storlek.
- Arbetslivsutveckling och datortek ger inga positiva effekter jämfört med kontrollgruppen.

I denna liksom i flera andra utvärderingar framförs åsikten att resultaten skulle kunna förbättras om experimentella metoder kunde användas. Som underlag för en effektivisering av programmen borde mer långsiktiga effekter också studeras, liksom variationer inom programmen.

2.3 Förmedling av arbetskraft

Arbetsförmedling allmänt

Det finns ett antal utvärderingar av arbetsförmedling som är gjorda före 1990 (Calmfors m.fl. 2002). De flesta visar positiva resultat av intensifierad förmedlingsverksamhet för olika grupper: långtidsarbetslösa 1975 (Delander 1978), kvinnor 1980–81 (Delander 1981), långtidsarbetslösa invandrare 1975 (Delander 1982) och individuella utvecklingsplaner/handlingsplaner för ungdomar 1985–87 (Sehlstedt & Schröder 1989). Satsningen på LKAB-uppsagda 1983–86 gav inga effekter på kort sikt men väl på lång sikt (Engström m.fl. 1989). Utvärderingen av de generella personalförstärkningarna som gjordes 1986–1987 verkade däremot inte ge några positiva resultat (Behrenz 1998).

De invandrare som deltog i det s.k. Eskilstunaförsöket med utökad förmedlingsservice fick snabbare arbete än de invandrare som inte deltog (Delander 1982). Tidigt noterades att matchningseffektiviteten och sannolikheten att delta i program varierar mellan kontor och att arbetsmetoderna förmodligen var viktiga för resultaten (Althin & Behrenz 1998, Carling & Gustavsson 1999, Carling & Richardson 2001). Riksrevisionsverket (RRV) gjorde en serie studier av arbetsförmedlingarnas arbetssätt och effektivitet, somliga på regeringens uppdrag och andra egeninitierade (RRV 1997:58, 1999:15, 1999:45, 2000:3, 2001:2, 2001:15, 2001:20, 2002:2, 2003:10). Ingen av dessa rapporter var direkt inriktad på utrikes födda, men sammanfattningsvis kan man notera att man funnit det vara effektivt att arbeta

- tillväxtorienterat
- individinriktat
- företagsinriktat
- platsinriktat

- med yrkesutbildning
- i samarbete med kommunerna.

RRV befarade att aktivitetsgarantin skulle ta för stor plats och gå ut över det företagsinriktade arbets sättet. RRV var också i sitt stora projekt inne på frågor om incitament och styrning av arbetsförmedlarna. Även en ESO-rapport från 1998 (Nyberg & Skedinger) liksom en rapport från IFAU (Lundin 2004) tar upp den problematiken.

RRV menade att målen för arbetsförmedlingarna inte premierade ett tillväxtorienterat och företagsinriktat arbets sätt. Förmedlare som vill arbeta på det sättet får inget stöd i målen. Nyberg och Skedinger (1998) framhåller att arbetsförmedlingarnas incitament att satsa på utsatta grupper är svaga. Visserligen finns det mål på högre nivåer om att dessa grupper (inklusive utrikes födda) ska prioriteras, men målen påverkar inte förmedlingsarbetet i praktiken. Arbetsmarknadspolitiken skulle antagligen kunna effektiviseras om resurser omallokerades till utsatta grupper och speciella invandrarhandläggare. Kartläggning av styrsystemet (Sohlman 2005) visar också att det bland de kvantifierade målen, som AMS satt för länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar, inte finns några mål för satsningar på utrikes födda. De utrikes födda kommer in under mål som individuell handlingsplan, långtidsinskrivna samt långtidsarbetslösa unga.

Lundin (2004) pekar på att kunskaperna på arbetsförmedlingarna om mål och resultat är relativt goda, eller åtminstone tillräckligt goda för att förutsättningarna för att nå målen ska ha förbättrats.⁸ De kvantifierade målen har också stor påverkan på arbetsförmedlarnas arbets sätt, särskilt målen om arbetsmarknadsutbildning (70 procent skulle ha jobb efter 90 dagar), om individuell handlingsplan och om att man ska jobba mer med individerna ju längre de är arbetslösa. Den lokala ledningen verkar vara mer fokuserad på mål än på regler jämfört med arbetsförmedlarna.

En annan IFAU-rapport belyser allmänt det lokala samarbetets betydelse för implementering av åtgärder (Lundin, 2005). De åtgärder som undersöks är ungdomsåtgärder och aktivitetsgarantin. Slutsatsen är att samarbete mellan arbetsförmedlingar och kommuner i stort sett inte har någon betydelse för implementeringen av ungdomsåtgärder. Däremot har formella kontrakt mellan aktörerna betydelse för genomförandet av aktivitetsgarantin. En hypotes är att formaliserat samarbete kan vara av betydelse för specifika och mer krävande uppgifter, men i övrigt inte.

Ett av arbetsförmedlingarnas verktyg, som stora förhoppningar knutits till, är individuella hand-

lingsplaner. Sehlstedt och Schröder (1989) finner i sin utvärdering att individuella utvecklingsplaner/handlingsplaner har positiva effekter, vilket nämndes inledningsvis. Statskontoret undersökte (2004b) på regeringens uppdrag hur de individuella handlingsplanerna skulle kunna förbättras. Sedan 2001 (regeringens proposition 2002/03:44) är det ett villkor för att få arbetslöshetsersättning att ha en individuell handlingsplan. Statskontorets slutsats utifrån tidigare studier av sättet att söka arbete (sökbetendet) är att effekterna av att ha en individuell handlingsplan är osäkra. Mer informationsrika handlingsplaner kan stimulera till aktivitet och därmed öka chanserna till arbete.

De förslag Statskontoret landar i är att AMS bör följa upp med metodstöd, kvalitetssäkra utbildningen för arbetsförmedlare och utvärdera aktiviteten. Även Riksrevisionen (2004) menar att kombinationen tidig handlingsplan, matchning och anvisning är ett bra arbets sätt. Huruvida individuella handlingsplaner föreligger i praktiken kan variera beroende på mätmetod och område. Enligt AMS årsredovisning 2004 hade 67 procent, 78 procent respektive 81 procent en handlingsplan åren 2002, 2003 respektive 2004. Detta kan jämföras med att 40 procent bland deltagarna i aktivitetsgarantin inte kände till att de hade en handlingsplan enligt Fröberg och Lindqvist (2002).

Arbetsförmedlingarna och utrikes födda

Ett par utvärderingar och några andra studier belyser i någon mån arbetsförmedlingarnas arbete med utrikes födda: arbets sätt på arbetsförmedlingen (RRV 2003), arbetssökande och jobbklubbar vid arbetsförmedlingen (Arai m.fl. 1999, Harkman 2003, Harkman m.fl. 2003, Hägglund 2002a), ett invandrarprojekt vid arbetsförmedlingen i Rinkeby (Hallsten m.fl. 2002), ett kvinnoprojekt vid arbetsförmedlingen (Thomason & Hoflund 2000) och en intervjustudie (Knocke & Hertzberg 2000).

RRV tog 2003 initiativ till en studie om arbetsförmedlingarnas effektivitet med att hjälpa utrikes födda till reguljärt arbete. Idén var att testa om det arbets sätt som man enligt tidigare funnit vara effektivt också fungerade för utrikes födda. Rapporten slutfördes aldrig men vi har, i likhet med författarna av utredningen Öppna dörrar – sänkta trösklar (Ds 2004:22), kunnat ta del av de preliminära resultaten (RRV 2003). Parvisa jämförelser av arbetsförmedlingskontor visade att nyckelkomponenter för ett framgångsrikt arbete med utrikes födda var: särskilda handläggare med kunskap dels om utrikes födda, dels om företagets behov av arbetskraft, samt ett intensivt

matchningsarbete, täta företagskontakter, skräddarsydda utbildningar och samarbete med kommunerna. RRV:s regressioner visade efter statistiska kontroller att sannolikheten för utrikes födda att få ett jobb var 74 procent högre vid kontor med »bra arbetssätt« jämfört med kontor med »dåligt arbetssätt«. Det goda arbetssättet fungerade relativt sett bäst för personer födda utanför Norden.

Sökaktiviteten i åtgärder jämfört med den i arbetslöshet har undersökts i ett par studier. Resultaten är tämligen samstämmiga: de som befinner sig i åtgärder använder färre sökmetoder och söker mindre intensivt än arbetslösa. Det gäller resultaten i

- Sehlstedt & Schröder (1989), beredskapsarbete 1984–1985, ungdomar
- Edin & Holmlund (1991), beredskapsarbete 1977–1984, ungdomar
- Ackum Agell (1996), åtgärdsdeltagande 1993–1994
- Regnér & Wadensjö (1999), åtgärdsdeltagande 1998.

Tilläggs kan att Ackum Agell (1996) fann att deltagarna i åtgärder sökte arbete mer intensivt än de arbetslösa gjorde efter åtgärdens slut. Beträffande utrikes födda, deras sökaktivitet och åtgärder för att påverka sökaktiviteten vet man inte särskilt mycket. En studie (Arai m.fl. 1999) fann att det inte var någon skillnad i sök beteendet mellan utrikes och inrikes födda, snarare använde de förra de olika sökkanalerna oftare och mer intensivt än de senare.

En annan studie om *utnyttjande av IT för jobb-sökande* (Harkman 2003, Harkman m.fl. 2003) visar att utomnordiska medborgare

- hade 12 procentenheter lägre utnyttjande av IT i sitt sökande, en statistiskt signifikant skillnad jämfört med nordiska medborgare
- använde sig mer av arbetsförmedlingen för jobbsökande, 7 procentenheter högre utnyttjande, en statistiskt signifikant skillnad jämfört med nordiska medborgare
- fick mer jobb genom arbetsförmedlingspersonal än andra.

Effekter av *jobbklubbar på nätet* undersöks av Hägglund (2002a). Jobbklubbar på nätet ger genomsnittligt negativa, men ej statistiskt signifikanta, effekter för deltagarna när det gäller sysselsättning efter tre månader. Positiva effekter föreligger för äldre individer och personer som inte anvisas till nätet via arbetsförmedlingen utan söker sig dit av sig själva. Ingen statistiskt säkerställd skillnad förelåg mellan individer med svenskt och ickesvenskt medborgarskap.

En väl genomarbetad studie handlar om ett *pro-*

jekt vid Rinkeby Arbetscentrum (Hallsten m.fl. 2002). Projektet gick ut på att ge språksvaga invandrare i Rinkeby, som varit arbetslösa i mer än sex månader, tillfälle till språkstudier, arbetsträning och hjälp med att söka arbete. Projektet finansierades med medel ur EU:s strukturfonder, Växtkraft Mål 3.⁹

Utvärderingen som gjordes var både en processuppföljning och en effektutvärdering. Slutresultatet visar att oddsen var mindre för projektgruppen än för jämförelsegruppen att överhuvudtaget ha ett arbete (fast eller tillfälligt), att ha ett fast arbete eller att klara självförsörjningen vid alla de fyra uppföljningstillfällena¹⁰. Projektets delmål hade uppnåtts: deltagarna motsvarade målgruppen (de var bosatta i Rinkeby, hade varit arbetslösa i mer än sex månader, var inte handikappade och hade förgymnasial utbildning) och de planerade aktiviteterna kom i gång som tänkt.

Hypoteser om huruvida projektet var feltänkt diskuteras i rapporten. Kompetens kanske inte leder till jobb, utan är viktigare när man väl fått ett jobb. Personalen på arbetsförmedlingen ansåg att kontakter och referenser var viktigare för att få arbete än vad studier i språk var. En nyttig aspekt i projektet, enligt personalen, hade varit att de fått lära känna deltagarna, vilket i ett annat sammanhang kanske skulle ha ökat förutsättningarna för jobbplacering. En annan synpunkt var att projekthanordnare och utvärderare tillsammans skulle utforma projektansökningar.

Thomasson & Hoflund (2000) är en kvalitativ studie av mötet mellan *invandrarkvinnor och arbetsförmedlingen*. Den bygger på intervjuer med 151 invandrarkvinnor och personal som jobbat med dem. Invandrarkvinnorna tyckte att de bemöttes fördomsfullt på arbetsförmedlingen och att arbetsförmedlingen t.ex. borde

- ge dem den information de vill ha t.ex. om vilka företag som finns i närheten
- vara öppen för kvinnornas idéer
- vara tydlig i sina erbjudanden
- ge stöd vid anställning
- ge dem IT-utbildning anpassad t.ex. för vårdsektorn.

Inställningen hos arbetsförmedlarna var ofta att de ska »hjälpa invandrarkvinnorna« och mer sällan att invandrarkvinnorna kan tillföra Sverige något. Invandrarkvinnorna ska smälta in, inte skapa något nytt. Även andra utredningar pekar på att utrikes födda upplever att de inte får tillräcklig hjälp på arbetsförmedlingarna (Knocke & Hertzberg 2000) eller att arbetsförmedlingarna inte engagerar sig i integrationsproblematiken (Integrationsverket 2001a).

Bemanningsföretag och utrikes födda

Bemanningsföretag och utrikes födda har behandlats i två studier (Behrenz m.fl. 2002, Andersson & Wadensjö 2004). Behrenz m.fl. (2002) gör en utvärdering av ett bemanningsföretag i Södertälje jämfört med en arbetsförmedling i Malmö och en i Göteborg. Arbetsförmedlingen i Malmö fick en resursförstärkning som skulle vara i nivå med den som bemanningsföretaget fick, medan den i Göteborg arbetade på vanligt sätt. Till resultaten hörde följande:

Utströmningen från arbetslöshet för arbetslösa invandrare påverkades inte av pilotprojektet i Södertälje jämfört med Malmö (förstärkt platsförmedling) eller Göteborg (vanlig platsförmedling). Malmö var däremot signifikant bättre än Göteborg.

Övergång till arbetsmarknadspolitisk åtgärd – ingen statistiskt signifikant skillnad visade sig mellan Södertälje och Malmö eller mellan Malmö och Göteborg. (Skillnader mellan Södertälje och Göteborg undersöktes ej.)

Summerade arbetslöshetstider – Södertälje och Malmö uppvisade likartat resultat i detta avseende. Södertälje var bättre än Göteborg (85 dagar) och Malmö var bättre än Göteborg (100 dagar). Båda resultaten var statistiskt signifikanta.

Sannolikheten att ha jobb vid försöksperiodens slut var lägre för pilotprojektet i Södertälje än för arbetsförmedlingen i Malmö (20 procent lägre); ingen skillnad förelåg när Södertälje jämfördes med Göteborg. (Malmö/Göteborg undersöktes ej.)

Även om placeringsresultaten sålunda var bättre för Malmö än för Södertälje kan båda sägas ha uppnått goda placeringsresultat. I Södertälje hade 40 av 72 (från början 97) personer jobb vid sluttidpunkten (56 procent). I Malmö hade 54 av 100 personer jobb vid sluttidpunkten (54 procent). Det man testade var snarast om bemanningsföretag kunde vara bättre på traditionell förmedlingsverksamhet än arbetsförmedlingarna. Bemanningföretaget fick således inte enbart ägna sig åt det de kunde förutsättas vara bäst på dvs. söka marknadsföra de arbetslösa genom sina arbetsgivarkontakter, utan de skulle även syssla med att placera de arbetslösa i åtgärder. Bara fem av de arbetslösa anställdes som »konsulter» i bemanningsföretaget. De övriga projektdeltagarna platsade inte eller ville inte bli konsulter. Vidare pågick experimenten på tre olika lokala arbetsmarknader, vilket bör ha gjort det svårt att hålla alla bakgrundsvariabler konstanta (Andersson & Wadensjö 2004).

I ett samarbetsprojekt med IFAU har Andersson och Wadensjö (2004) analyserat bemanningsföretagens funktionssätt. Till resultatet av studien hör bl.a.

att invandrare är överrepresenterade i bemanningsföretagen. Unga och invandrare lämnar dock dessa företag oftare än andra grupper. Invandrarna kommer oftare än andra in i bemanningsföretagen från arbetslöshet. Arbetslösa invandrare har inte större benägenhet än inrikes födda att återfinnas i bemanningsföretagen, men eftersom det finns fler arbetslösa invandrare hamnar också fler där. Slutsatsen i rapporten är att invandrare har relativt stor chans att lämna bemanningsföretagen för att gå till ett jobb. Därmed inte sagt att bemanningsföretag skulle kunna vara ett verksamt instrument i arbetsmarknadspolitiken. Frågan kan dock vara värd att arbeta vidare med och fortsatt forskning kring bemanningsföretag rekommenderas också i studien.

Tilläggas kan att de utrikes födda (från Asien, Afrika och Sydamerika) var mer överrepresenterade 2002 än 1998 i bemanningsföretagen. I andra länder har bemanningsföretag visat att de snabbare kan få ut individer (även individer med relativt dåliga förutsättningar) på arbetsmarknaden än vanliga arbetsförmedlingar. Samhall och Lernia använder sig av bemanningsföretag men har inte utvärderat resultaten av deras arbete.

I utredningen (Andersson & Wadensjö 2004) förekommer också in- och utflödesmatriser ur vilka följande andelsuppgifter är hämtade:

	Utrikes födda (Asien, Afrika, Sydamerika) procent	Inrikes födda procent
Bemanningsföretag alla åren	15	22
Annan bransch 2000	55	49
Arbetslösa 1998 (anställda 2000)	4 (6)	2 (3)

Siffrorna illustrerar påståendet att vägen via bemanningsföretag kan vara fördelaktig för utrikes födda. Av dem som 1999 befann sig i bemanningsföretagen så har inte utrikes födda blivit kvar mer permanent än inrikes födda (15 respektive 22 procent var där redan 1998 och är fortfarande där 2002). Dessutom var det vanligare för de utrikes födda att år 2000, via bemanningsföretaget, ha gått till en annan bransch än de inrikes födda (55 procent mot 49 procent). De utrikes födda kom också något oftare in från arbetslöshet i bemanningsföretagen än de inrikes födda (1998 var inflödet 4 procent mot 2 procent). 6 procent av de utrikes födda går från arbetslöshet 1998, via bemanningsföretaget, till anställning 2000 i annan bransch än bemanningsföretagets. För inrikes födda är siffran 3 procent.

2.4 Subventionerad sysselsättning

Som vi såg inledningsvis i avsnitt 2.1 finns och har det funnits olika slags sysselsättningsstöd. Stödinsatserna skiljer sig åt i den meningen att vissa handlar om »riktiga« jobb på ordinarie arbetsplatser: anställningsstöd, rekryteringsstöd och utbildningsvikariat. Andra stödinsatser, såsom beredskapsarbete, arbetslivsutveckling och arbetsplatsintroduktion, handlar om tillfälliga, extrajobb och praktikjobb.¹¹ Nedan sammanfattas först kort resultat från några äldre utvärderingar av sysselsättningsstöd. Därefter redogörs för några nyare studier av samma slag.

Subventionerad sysselsättning

– tidiga studier

Beredskapsarbete är en åtgärd som i de tidiga studierna relativt samstämmigt ger ganska dåligt resultat, medan erfarenheterna av andra sysselsättningsstöd är mer varierande:

- Sehlstedt och Schröder (1989) som studerar ungdomar 1984 får inga effekter av beredskapsarbete medan rekryteringsstöd ger positiva effekter på chansen att få ett arbete 1987. Beredskapsarbete minskade dock risken för total utslagning.
- Edin och Holmlund (1991) visar på negativa effekter av beredskapsarbete för individer 1977–1984. För dem som lyckades få jobb, men som senare blev arbetslösa igen, var sannolikheten att få ett nytt jobb dock större än vad den var för ickedeltagare.
- Korpi (1994) visar att beredskapsarbete för ungdomar 1981–1984 hade en positiv effekt på sysselsättningens varaktighet.
- Axelsson m.fl. (1996) jämförde olika typer av subventionerad sysselsättning 1993 (utan att jämföra med arbetslöshet) och fann att ungdomspraktik gav bäst resultat. I övrigt var beredskapsarbete, arbetslivsutveckling och arbetsmarknadsutbildning ungefär likvärdiga.

Dessa resultat och den låga värderingen av beredskapsarbete ligger i linje med resultaten i de jämförande åtgärdsöversikterna.

Aktuella utvärderingar av subventionerad sysselsättning

Det finns ett par nyare studier av anställningsstöd att rapportera om, en om aktivitetsgarantin och en om praktik. Tyvärr innehåller de inte några effektutvärderingar av hur åtgärderna fungerar för utrikes födda. Deras allmänna resultat liksom de beskrivande inslagen beträffande utrikes födda kan dock vara av visst intresse.

Anställningsstöd

IFAU har i tre studier undersökt det nya anställningsstödet (Forslund m.fl. 2005, Lundin 2000, Lundin 2001). Man har utvärderat det allmänna och det förstärkta anställningsstödet 1998–2002 för *behöriga* dvs. individer som hade en sammanhängande inskrivningsperiod vid arbetsförmedlingen på minst 12 månader och som var mellan 25 och 63 år. Resultaten visar att anställningsstödet förkortar arbetslöshetsperioden med 8 månader. Effekten var densamma oavsett när i arbetslöshetsperioden åtgärden sattes in, efter 12 månader eller efter 3 år. Dessa resultat ligger i linje med resultaten för subventionerad sysselsättning i de jämförande översikterna. Andra studier har också visat att kontakter med och engagemang från arbetsgivare är viktiga som t.ex. i SWIT-utbildningarna (t.ex. Johansson & Martinson 2001). Medborgarskap ingår som kontrollvariabel i studien om anställningsstöd men dess effekt redovisas inte och utnyttjas inte heller som underlag för separata analyser. Enligt uppgift bedömdes dataunderlaget som otillräckligt för en dylik utvidgning (A. Forslund).

Bakgrundsbeskrivningen i utvärderingen visar att utomnordiska medborgare var överrepresenterade i åtgärden. Totalt sett utgjorde år 2000 de utomnordiska medborgarna 10 procent av arbetslösa långtidsinskrivna, medan de utgjorde 12 procent av individerna med allmänt anställningsstöd, 15 procent av dem med förstärkt anställningsstöd och 15 procent av dem med utvidgat anställningsstöd. Bland dem som hade särskilt anställningsstöd utgjorde de däremot bara 7 procent.

Aktivitetsgarantin

Deltagarna har i allmänhet varit äldre, män, handikappade och lågutbildade. Relativt få långtidsarbetslösa deltog i aktivitetsgarantin, men utomnordiska medborgare var något överrepresenterade i förhållande till deras andel av de arbetsökande åren 2000 och 2002 (Fröberg & Lindqvist 2002).

Det finns indikationer på att deltagande i aktivitetsgarantin inte påskyndar återgången till arbete. Deltagarnas kontakter med arbetsförmedlingen var inte särskilt täta och de träffade relativt sällan sin vägledare. Av deltagarna kände ca 40 procent inte till att de hade en individuell handlingsplan. Deltagandet i aktivitetsgarantin var i allmänhet inte en heltidsaktivitet. Jobbsökaktiviteterna verkar inte heller ha intensifierats. Det var vanligare att deltagarna minskade sitt geografiska och yrkesmässiga jobbsökande än att de ökade det. Deltagarna var trots dessa indikationer på effektivitetsbrister relativt nöjda med aktivitetsgarantin.

En första preliminär utvärdering (Hägglund 2002b) visade att deltagare hade 35 procent högre chans att få ett jobb än andra arbetslösa, men det gällde bara genom subventionerat jobb. I osubventionerat jobb kom de oftare än andra arbetslösa tillbaka till arbetsförmedlingen. Dessa resultat omfattar deltagare som kom in i programmet endast en månad efter programstart, varför de kanske inte är representativa för åtgärdens effekter i ett senare skede (Fröberg & Persson 2002, Forslund m.fl. 2005).

Praktik

Studien om praktik (Franzén & Johansson 2004) är ingen egentlig utvärdering, utan mer en problematiserande undersökning av vilken funktion praktik skulle kunna fylla för utrikes födda. Rapporten handlar inte om praktik som arbetsmarknadspolitisk åtgärd utan om den praktik som förekommer i olika projekt, t.ex. i strukturfondsprojekten, svenska för invandrare och i flyktingmottagningen. Sådan praktik anordnas inte sällan av privata utbildningsföretag.

Studien bygger på enkäter till arrangörer av praktik och på intervjuer med tidigare »praktikanter«. Lärarna ser i allmänhet praktiken som ett komplement till utbildningen medan socialarbetare och arbetsförmedlare ser den som ett steg på vägen mot arbetsmarknaden. Arbetsgivare ställer ofta upp av välvilja eller för att de har nytta av praktikanterna.

Praktik betyder ofta okvalificerat arbete. Slutsatsen är att praktik inte automatiskt leder till integration på arbetsmarknaden. Det behövs enligt studien en mer välutvecklad analys och utvärdering av hur och på vilket sätt praktik kan leda till integration på arbetsmarknaden, t.ex. i försöksverksamheten med arbetsplatsintroduktion för utrikes födda (API/SIN) som genomförs av AMS.

2.5 Stöd till start av näringsverksamhet

Enligt de jämförande översikterna i avsnitt 2.2 ger stöd till start av näringsverksamhet ofta bra resultat. I en studie lika bra resultat som rekryteringsstöd och arbetsplatsintroduktion, ett resultat som gällde både för inrikes och utrikes födda (Carling & Richardsson 2001). I en annan studie var, för svenska medborgare, effekterna av stöd till start av näringsverksamhet – när det gäller sysselsättningen – t.o.m. bättre än effekterna av rekryteringsstöd. För utländska medborgare var effekterna däremot desamma för båda åtgärderna. Ur den senare av dessa studier (Carling & Gustavsson 1999) kan även inhämtas att av dem som fick bidrag var 10 procent utomnordiska medborgare, vilket kan

jämföras med 11 procent av de arbetslösa. Studien handlade om inskrivna 1995–1996 som följdes upp 1999. I en analys av relationen mellan »att lyckas« och olika individegenskaper visade det sig också att den relationen såg likadan ut för utomnordiska medborgare som för nordiska medborgare.

Bilden kan kompletteras med ett antal tidigare studier och en fylligare senare studie (Falkenhall m.fl. 2003), vilka alla har något att bidra med beträffande utrikes födda. Riksdagens revisorer (1997) fann att utländska medborgare var underrepresenterade i åtgärden 1995 (med 5 procent av deltagarna i åtgärden, 10 procent av de arbetslösa och 15–20 procent av alla nyföretagare) och ansåg att AMS bättre borde följa upp och utvärdera åtgärden.

Oeke (1999) jämför företag med och utan stöd till start av näringsverksamhet och finner att de utvecklar sig lika bra vad gäller överlevnad. Inga signifikanta skillnader föreligger, inte heller för omsättningen. Bidraget har samma effekt på män och kvinnor och på individer med och utan invandrarbakgrund.

Oeke (2000) jämför sysselsättningen för arbetslösa som deltagit i programmet stöd till start av näringsverksamhet och icke-deltagande arbetslösa. Resultaten från en statistisk modell (en s.k. probitmodell) visar att det i genomsnitt var 30 procentenheter större sannolikhet att vara sysselsatt för en arbetslös individ som fått bidrag jämfört med en som inte fått bidrag. Sammanlagt var således ca 70 procent av bidragstagarna sysselsatta efter ett år. För arbetslösa utomnordiska medborgare som fått bidrag är sannolikheten att vara sysselsatt 56 procentenheter större, varför även dessa kom upp i en total sysselsättning på drygt 70 procent efter ett år.

Spånt Enbuske och Oeke (2001) jämför nystartade företag med och utan bidrag (1995) och finner att de utvecklar sig lika bra vad gäller överlevnad (fram till 1998 inga signifikanta skillnader), och att en högre andel av bidragstagarna bedömer sig själva som försörjda genom företaget. För de utländska företagarna är sannolikheten att överleva något lägre (57 procent jämfört med 62 procent för svenska företagare), men sannolikheten är densamma med och utan bidrag (57 procent respektive 55 procent). För försörjning är de skattade sannolikheterna ungefär desamma för utländska och svenska företagare:

	Överlevande		Försörjning	
	Med bidrag	Utan bidrag	Med bidrag	Utan bidrag
Utländska	57 %	55 %	65 %	49 %
Svenska	62 %	65 %	69 %	47 %

Den senaste studien av stöd till start av näringsverksamhet är en ITPS-studie från 2003 (Falkenhall m.fl.). De utfallsvariabler som undersöks är företagens överlevnadsgrad och utveckling. Undersökningsåret är 1997, ett år då ca 37 000 företag startades, varav vart tredje med hjälp av stöd till start av näringsverksamhet. En större andel företagare med utländsk härkomst¹² fick bidrag än företagare med ickeutländsk härkomst. Bland de arbetslösa var det tvärtom: en större procentandel bland företagarna med ickeutländsk härkomst fick bidrag:

	Totalt		Arbetslösa	
	Med bidrag	Utan bidrag	Med bidrag	Utan bidrag
Företagare med utländsk härkomst	38 %	62 %	78 %	22 %
Företagare med icke-utländsk härkomst	30 %	70 %	85 %	15 %

Hur går det då för företagen med bidrag? Det övergripande resultatet är att det går ganska bra för de företag som har bidraget mindre än sju månader. För dem är överlevnadsgraden lika stor som för dem som inte har bidrag. Totalt sett är dock överlevnadsgraden lägre med stöd än utan (då de med stöd längre än sju månader räknas in).

När det gäller företagets utveckling visar det sig att i flerfaktorsanalysen (den multivariata analysen) så har företagen med bidrag högre odds för »stark utveckling« än företagen utan bidrag, trots att överlevnadsgraden generellt sett är lägre för företag med bidrag. Detta är ett resultat som skiljer sig från tidigare resultat varför ytterligare studier rekommenderas. Analysen tyder vidare på relativt stora undanträngningseffekter (att företag med stöd konkurrerar ut andra existerande företag). I diskussionen om möjligheter att effektivisera stödet diskuteras därför dels det rimliga i förlängningar av stödet utöver 6–7 månader, dels dess tillämpning i branscher som på grund av konkurrensen från bidragstagare är känsliga för undanträngning.

I den multivariata analysen gäller vidare att utländsk kontra ickeutländsk härkomst saknar betydelse för företagets utveckling. I tidigare studier, som författarna jämför sin studie med, har utländsk härkomst visat sig ha en negativ signifikant betydelse.

När man enbart jämför utvecklingen för företagare med och utan utländsk härkomst blir resultaten lite olika för företagare i allmänhet och för arbetslösa som blivit företagare. För företagare i allmänhet med utländsk härkomst jämfört med företagare

utan utländsk härkomst är utvecklingen sämre för de senare vad gäller överlevnad, dock ej för stark utveckling:

	Överlevande totalt		Utveckling	
	Ja	Nej	Svag	Stark
Företagare med utländsk härkomst	53 %	47 %	38 %	15 %*
Företagare med icke-utländsk härkomst	56 %	44 %	39 %	17 %*

*Inga signifikanta skillnader mellan dessa siffror

För arbetslösa, som blivit företagare, var både överlevnad och stark utveckling lägre bland företagare med utländsk härkomst:

	Överlevande arbetslösa		Utveckling	
	Ja	Nej	Svag	Stark
Företagare med utländsk härkomst	45 %	55 %	35 %	10 %*
Företagare med icke-utländsk härkomst	50 %	51 %	38 %	12 %*

*Inga signifikanta skillnader mellan dessa siffror

Tilläggs kan att ITPS kontinuerligt följer upp nystartade företag och deras överlevnad. Den senaste uppföljningen är från 2005 och gäller företag som startades 1999 och deras överlevnad till 2002 (ITPS 2005). Den visar att överlevnadsgraden var densamma för företagare med utländsk härkomst som för företagare utan utländsk härkomst. Andelen *tillväxtföretag* var något högre bland företagare med utländsk härkomst än bland företagare utan utländsk härkomst (48 procent jämfört med 45 procent).

2.6 Utbildning

– arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning finns dels av yrkesinriktat slag, dels som förberedande utbildning. SWIT (IT-utbildning i samarbete med näringslivet) var ett tidsbegränsat program som löpte mellan 1997 och 2000. Det riktade sig till både arbetslösa och anställda. Datortek är en åtgärd som innebär att de arbetslösa både tränas i datoranvändning och deltar i projekt. De flesta utvärderingarna gäller arbetsmarknadsutbildning. Nedan följer utifrån kunskapsöversikten i avsnitt 2.2 en sammanställning av resultat från tidigare utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning. Därefter sammanfattas resultaten av tre av de senaste studierna, som även explicit belyser arbetsmarknads-

utbildning och utrikes födda. Därefter kommer vissa tillägg om mindre utvärderingar och uppföljningar.

Översikt av resultat från studier av arbetsmarknadsutbildning

Av den åtgärdsjämförande kunskapsöversikten framgick att arbetsmarknadsutbildning inte var den åtgärd som fick bäst resultat. I den senaste studien (Sianesi 2004) var resultaten negativa och i en tidigare studie (Harkman m.fl. 1999) gav arbetsmarknadsutbildning medlemmåttiga, positiva resultat medan datortek inte hade några signifikanta effekter på sysselsättningen. Bland andra tidiga studier som visar på insignifikanta eller negativa effekter finns

- Korpi (1994), arbetsmarknadsutbildning 1981–1984, sysselsättningens varaktighet
- Regnér (1997), arbetsmarknadsutbildning 1981–1991, årsinkomst
- Harkman m.fl. (1996), arbetsmarknadsutbildning 1993, sysselsättning
- Harkman (1997), arbetsmarknadsutbildning 1994, sysselsättning
- Larsson (2000), arbetsmarknadsutbildning, unga: inkomst, reguljärt arbete, reguljär utbildning.

Positiva resultat framkommer i följande studier:

- Dahlberg (1972), arbetsmarknadsutbildning 1965, årsinkomst
- Dahlström (1974), arbetsmarknadsutbildning 1968, sysselsättning och inkomster
- Kjellman (1975), arbetsmarknadsutbildning 1970-tal, årsinkomst¹³
- Edin & Holmlund (1991), arbetsmarknadsutbildning 1981–1984, ungdomar, sysselsättning
- Axelsson & Löfgren (1992), arbetsmarknadsutbildning 1981, årsinkomst, inkomstutveckling¹⁴
- Harkman m.fl. (1999), arbetsmarknadsutbildning 1996, sysselsättning
- Okeke (2001), arbetsmarknadsutbildning, 1989–1999, sysselsättning¹⁵.

I vissa utvärderingar jämförs olika typer av utbildningar:

- Axelsson och Löfgren (1992) fann inga skillnader mellan utbildningsinriktningar och olika långa utbildningar.
- Regnér (1997) visar att yrkesutbildningar inom vård, hälsa och omsorg ger positiva effekter till skillnad från teoretiska utbildningar och utbildningar inom tillverkning och service.
- Harkman m.fl. (1996); utbildningar inriktade på vård, transport och tillverkning ger bättre resultat än utbildningar inriktade på tekniska, administrativa och kommersiella områden.

- Harkman (1997); korta utbildningar har en signifikant negativ effekt medan långa har en positiv men ej signifikant effekt.
- Johansson och Martinson (2000) jämför SWIT och arbetsmarknadsutbildning 1999; SWIT är bättre än arbetsmarknadsutbildning för sysselsättning. Den enda av dessa studier som särskiljer utrikes födda är Axelsson och Löfgren (1992) vars positiva effekter för utrikes födda redan nämnts i avsnittet om allmänna kunskapsöversikter (2.2).

Tre aktuella utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning och utrikes födda

Den första av tre aktuella utvärderingar av arbetsmarknadsutbildning och utrikes födda är publicerad 2002 (Richardson & van den Berg), den andra 2004 (Andrén & Gustavsson) och den tredje 2005 (Andrén & Andrén). Alla tre behandlar explicit utrikes födda.

Richardson och van den Berg (2002) studerar den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen 1993–2000 och dess effekter på arbetslöshetens varaktighet. Huvudresultatet är att deltagandet har en signifikant negativ effekt, t.o.m. 60 dagar efter avslutad utbildning, räknat från utbildningens *sluttidpunkt*. Därefter ebbat effekten ut. Räknat från utbildningens *starttidpunkt* är effekten insignifikant. Detta kan tolkas som att den negativa inläsningseffekten av utbildning är lika stor som den positiv behandlingseffekten. I studien särskiljs individer från »Östeuropa, Afrika och Asien« och övriga. Analyserna visar följande för de olika modellerna:

1. Modell med konstant övergångstakt räknat från arbetsmarknadsutbildningens slut till sysselsättning: övergångstakten blir högre med deltagande i arbetsmarknadsutbildning än utan. Effekten av att vara från Östeuropa eller Afrika och Asien är negativ och signifikant. Det vill säga att övergångshastigheten är lägre för dem beror på nationaliteten i sig, inte på arbetsmarknadsutbildningen.
2. En variant av modell 1, utan konstant övergångstakt räknat från arbetsmarknadsutbildningens slut: övergångstakten blir högre med än utan deltagande i arbetsmarknadsutbildning. Inverkan på övergångstakten av att vara från Östeuropa, Afrika eller Asien är inte signifikant skild från noll. Det vill säga övergångshastigheten är inte beroende av nationalitet.
3. Modell med konstant övergångstakt räknat från arbetsmarknadsutbildningens början: övergångstakten blir i stort sett opåverkad av deltagande i arbetsmarknadsutbildning. Inverkan på övergångstakten av att vara från Östeuropa eller Afrika och Asien är negativ och signifikant. Det vill säga att

övergångshastigheten är lägre för dem beror på nationaliteten i sig, inte på arbetsmarknadsutbildningen.

När man testar för effekter av nationalitet i modell 2, som räknar från arbetsmarknadsutbildningens sluttidpunkt, visar det sig alltså att nationalitet inte har någon effekt, dvs. övergångstakten blir högre med än utan deltagande i arbetsmarknadsutbildning, både för inrikes och utrikes födda. Om detta även gäller de andra skattningarna, i likhet med vad som diskuteras i avsnitt 1.2, skulle alla resultat för arbetsmarknadsutbildningens effekter även gälla utrikes födda, även om dessa generellt sett kommer långsammare ut på arbetsmarknaden än inrikes födda.

Andrén och Gustavsson (2004) studerar arbetsmarknadsutbildning för tre kohorter i åldern 20–55 år, 1984–1985, 1987–1988 och 1990–1991. Effekterna på årsinkomsten för deltagare och ickedeltagare följs under tre år efter utbildningen. Den första kohorten fick sin arbetsmarknadsutbildning då läget på arbetsmarknaden karaktäriserades av relativt hög men sjunkande arbetslöshet, den andra då arbetsmarknadsläget var bättre medan den tredje drabbades av hög och kraftigt stigande arbetslöshet. Utrikes födda och inrikes födda studerades för sig. Sammanfattningsvis visar studien på följande resultat för deltagare jämfört med arbetslösa som inte deltar i arbetsmarknadsutbildning:¹⁶

- Avkastningen för de inrikes födda låg på mellan 7 och 15 procent i alla tre kohorterna.
- Avkastningen för de utrikes födda låg på mellan 7 och 26 procent i de två första kohorterna (dvs. högre än för de inrikes födda). I den tredje kohorten är avkastningen negativ det första året och har inga effekter de två följande åren. Detta tyder på att utrikes födda drabbas hårdare av en lågkonjunktur.

Karaktäristika som är kopplade till avkastning i goda tider är ungefär desamma för utrikes som för inrikes födda:

Utrikes födda män alla åldrar, kvinnor medelålder, äldre bara grundskola	Inrikes födda unga (20–25) bara grundskola
---	---

I dåliga tider:

Utrikes födda män alla åldrar, kvinnor medelålder, äldre bara grundskola	Inrikes födda unga (20–25) bara grundskola
---	---

Andrén och Andrén (2005) studerar yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning 1993–1994 och sysselsättning 1995. Analysen innehåller tre *moment*: sysselsätt-

ning för dem som går i arbetsmarknadsutbildning, sysselsättning för dem som inte går i arbetsmarknadsutbildning samt urval till arbetsmarknadsutbildning. Utrikes födda och inrikes födda studeras för sig. Olika modeller testas.

Sammanfattningsvis kan sägas att den genomsnittliga sysselsättningseffekten av att gå i arbetsmarknadsutbildning både är negativ och signifikant – för en slumpmässigt vald individ i populationen arbetslösa, utrikes eller inrikes född. Genomsnittseffekten för dem som i realiteten gått i arbetsmarknadsutbildning är för utrikes födda inte signifikant (positiv eller negativ beroende på modell), för inrikes födda positiv (signifikant eller inte beroende på modell). För dem som var mycket nära att antas till utbildning var effekten positiv och signifikant både för utrikes och inrikes födda. Effekten var ungefär dubbelt så stor för de inrikes födda som för de utrikes födda. För dem som gick i utbildning var fördelningen (i procentandelar) följande över utfallen positivt, negativt och utan effekt:

	Positivt %	Negativt %	Utan effekt %
Utrikes födda	24–27	24–25	50–51
Inrikes födda	21–25	18–19	57–59

För både inrikes och utrikes födda studerades effekterna av olika individkaraktäristika i de tre momenten. För utrikes födda kan följande noteras:

- För utbildningens effekter på sysselsättningen gav födelseregion Arabland och Afrika signifikanta, negativa effekter.
- För ickedeltagare i utbildning var
 - alla födelseregioner (Västeuropa, Sydeuropa, Arabland, Afrika) utom Östeuropa av signifikant, negativ betydelse
 - kortare vistelsetid i Sverige (jämfört med längre) och gymnasie- och högskoleutbildning (jämfört med grundskoleutbildning) av signifikant, positiv betydelse.
- För urval till utbildning gav
 - alla födelseregioner (Västeuropa, Sydeuropa, Arabland, Afrika) utom Östeuropa negativa effekter (signifikanta eller inte beroende på modell)
 - lokal arbetslöshet signifikanta, positiva effekter.

Studien reser en mängd intressanta frågor:

- Skulle effekterna av arbetsmarknadsutbildningen kunna bli bättre för utrikes födda om urvalet till arbetsmarknadsutbildning gjordes mer omsorgsfullt?
- Skickar man alltför slentrianmässigt folk till arbetsmarknadsutbildning beroende på den lokala arbetslösheten?

Övriga studier av utbildning för arbetslösa inklusive utrikes födda

Det finns olika projekt och program som innehåller utbildningsinslag. Nedan rapporteras om ett par utvärderingar och uppföljningar av dylika projekt som alla innehåller viss information om utrikes födda. Resultaten är kanske inte helt centrala för denna kartläggning men noteras ändå kort för fullständighetens skull.

Gustavsson (1999) samt Bennmarker och Nilsson (2000) har studerat Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram. Endast ett av utbildningsprogrammen gick att utvärdera. Det var datorutbildningen IT-Virtulina. Effekterna av denna datorutbildning skilde sig inte från AMV:s datortek när det gäller effekter på arbete och reguljära studier. Sysselsättning sex månader efter början av IT-utbildningen visar enligt den statistiska analysen att IT-Virtulina inte gav några signifikanta effekter jämfört med deltagande i AMV:s datortek. Tidigare utbildning i yrket och erfarenhet i yrket gav positiva, signifikanta effekter. Utländskt medborgarskap, arbetshandkapp och långtidsarbetslöshet gav signifikanta, negativa effekter. Men man kan inte säga att det var bättre eller sämre för invandrarkvinnor att gå i IT-Virtulina jämfört med i AMV:s datortek.

SWIT-studien (Martinson & Lundin 2003) inriktar sig på att studera vikten av arbetsgivarkontakter. Man delar in de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna i sådana med hög respektive låg måluppfyllelse, i förhållande till målet att 70 procent av deltagarna ska ha arbete inom 90 dagar. Det visar sig därvid att utbildningar med hög måluppfyllelse är sådana som riktar sig mot bristområden, där arbetsgivarna är med på idéstadiet, där det görs fler tester och intervjuer och där det förekommer mer praktik hos arbetsgivare med brist på personal. Dessa ligger mycket nära arbetsmarknaden. Utbildningarna med låg måluppfyllelse är mer inriktade på *deltagarnas behov*. Att notera är att utomnordiska medborgare mer sällan deltar i utbildningar med hög måluppfyllelse. De utgjorde 13 procent av deltagarna i dessa kurser mot 23 procent i kurser med låg måluppfyllelse. I yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning totalt sett var 13 procent av deltagarna utomnordiska medborgare 2000, vilket kan jämföras med 10 procent av alla sökande.

En uppföljning, baserad på intervjuer, har gjorts av kompletterande utbildning för utrikes födda med akademisk examen (Jönsson & Rubinstein Reich 2004). Utbildningen ägde rum i Malmö med start 1999 och handlade om två års kompletterande utbildning för behörighet att undervisa i grundskola och

gymnasieskola. Den vände sig till arbetslösa invandrare med naturvetenskaplig akademikerutbildning. Vid ansökningstillfället anmälde sig 80 personer varav 36 började utbildningen, 8 hoppade av och 28 fick behörighet. Av de behöriga hade 75 procent anställning ett år senare. Bland dem som klassificerades som »entusiaster« hade alla jobb. Vidare hade alla jobb som utbildat sig för grundskolan, medan endast 50 procent av dem som utbildat sig för gymnasieskolan hade jobb. De som inte fick jobb var i högre utsträckning äldre män. De var ofta besvikna och kände sig lurade.

Till rekryteringskriterierna hörde att kunna samarbeta och att smälta in i laget. Ämneskunskaper var mindre viktiga. Skolledarna såg de utrikes födda lärarna främst som en resurs för elever med utländsk bakgrund. Till invandrarlärares problem med skolan hörde otydligheter beträffande disciplin, ansvar och krav. Sammanfattningsvis visar studien att nya lärare behöver stöd, mentorer och inskolning. Det räcker inte alltid med utbildning och ämneskunskaper.

Davidsson (2000) rapporterar om Viplanprojektet. Det var ett LO-projekt som bedrevs i fyra Norrlands-kommuner och som skulle träna deltagarna i »visuell planering«. Man planerade för 440 deltagare men det blev bara 75, varav 13 fullföljde. Antalet utomnordiska deltagare var relativt lågt: 0 procent för projektledare, 6 procent för arbetsutvecklare och 3 procent totalt, jämfört med liknande projekt där andelen, enligt författaren, brukat ligga 7–9 procentenheter högre. Projektet nådde inte upp till sitt mål att 70 procent av deltagarna skulle få arbete, påbörja utbildning eller starta företag, men deltagarna var ändå nöjda med kurserna, dock inte med den hjälp kurserna gav att få jobb. Projektet är ett exempel på en process som inte fungerar. Förankringen och framförhållningen var dålig, enligt författaren, liksom samspelet med de dubbla uppdragsgivarna Näringsdepartementet och AMS.

Statskontoret (2001) rapporterar om en uppföljning av datortek/aktivitetscentra. Trots att bara drygt 20 procent hade jobb efter 90 dagar var 75 procent av deltagarna nöjda med aktiviteten. De utomnordiska deltagarna befann sig ungefär lika lång tid i datortek som de nordiska medborgarna, men de hamnade snarare i nya åtgärder än i jobb. Av de utomnordiska deltagarna 2000 befann sig 20 procent i jobb efter aktiviteten, jämfört med 27 procent för nordiska medborgare.

Johansson (1999) innehåller en uppföljning av resursarbeten/Karlmarmodellen. Deltagarna bestod till 93 procent av svenska medborgare. Deltagandet

blev lägre än man tänkt sig: 4 000 i stället för 10 000. Alla fick inte kompetensutveckling som det var tänkt, utan endast 50 procent av deltagarna. Av deltagarna hade 60 procent som deltog i åtgärden ett vikariat hos arbetsgivaren. Efter resursarbetet hade 42 procent jobb. Av dem som fått jobb ansåg 50 procent att det varit en merit med att ha deltagit.

2.7 Kunskapslyftet

Ett antal utvärderingar av Kunskapslyftet har sett dagens ljus på senare tid. Det har t.o.m. kommit en översikt av de fyra senaste studierna (Axelsson m.fl. 2005). I detta avsnitt presenteras en sammanfattning av allmänna studier av Kunskapslyftet och resultaten i dessa studier. Därefter rapporteras resultat från tre studier som belyser situationen för utrikes födda: en deltagaranalys, en utvärdering av Kunskapslyftet samt en utvärdering av kommunal vuxenutbildning.

Kunskapslyftet bestod huvudsakligen av kommunal vuxenutbildning på gymnasienivå, men även utbildning på grundskolenivå förekom liksom utbildning vid folkhögskolor. Medan projektet Kunskapslyftet pågick kunde det t.o.m. vara svårt att särskilja deltagare i Kunskapslyftet från deltagare i kommunal vuxenutbildning. I de refererade studierna har deltagare i Kunskapslyftet definierats som »deltagare i kommunal vuxenutbildning med det särskilda utbildningsbidraget UBS« vilket bara stod till förfogande för deltagare i Kunskapslyftet.

Allmänna studier av Kunskapslyftet

Till de aktuella, allmänna studierna av Kunskapslyftet och studier av kommunal vuxenutbildning under tiden för Kunskapslyftet hör följande:

- Stenberg (2002), årsinkomst 1999, deltagare i Kunskapslyftet höstterminen 1997 med UBS jämfört med deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning
- Stenberg (2003), som ovan (Stenberg 2002) men årsinkomst 1999 och 2000
- Stenberg (2004), regionala variationer i årsinkomster 1996–2000, studerande i kommunal vuxenutbildning höstterminen 1997
- Axelsson & Westerlund (2004), nettoinkomster 2001, deltagare i Kunskapslyftet höstterminen 1997 med UBS, jämfört med deltagare i arbetsmarknadsutbildning och arbetslösa
- Stenberg & Westerlund (2004), bruttoårsarbetsinkomst 2001, långtidsarbetslösa deltagare i Kunskapslyftet höstterminen 1997 med UBS, jämfört med långtidsarbetslösa deltagare i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning och arbetslösa

- Albrecht m.fl. (2004), inkomstutveckling och sannolikhet att ha arbete 1994–2000, deltagare i Kunskapslyftet 1997 och 1998 jämfört med ickedeltagare
- Linder (2004), övergång till högre utbildning, deltagare i kommunal vuxenutbildning höstterminen 1997
- Bjelkeby & Åström (2005), regional rörlighet, deltagare i kommunal vuxenutbildning höstterminen 1997 jämfört med deltagare i arbetsmarknadsutbildning och arbetslösa
- Axelsson & Westerlund (2005), bruttoinkomster 1996–2002, deltagare i Kunskapslyftet höstterminen 1997 med UBS, jämfört med deltagare i arbetsmarknadsutbildning (förberedande och yrkesinriktad) och arbetslösa.

Sammanfattningsvis visar studierna att, oavsett om netto- eller bruttoinkomst används som utfallsvariabel och oavsett vilken skattningsmetod som tillämpas, deltagarna i arbetsmarknadsutbildning genomgående har en bättre inkomstutveckling än studerande i Kunskapslyftet med UBS. Jämfört med öppet arbetslösa har dock deltagarna i Kunskapslyftet entydigt en bättre inkomstutveckling (Axelsson & Westerlund 2005).

Att notera är att Kunskapslyftet i tre studier jämförs med yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning (Stenberg 2002, Stenberg 2003, Stenberg & Westerlund 2004) och i en studie (Axelsson & Westerlund 2005) jämförs med både förberedande och yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Den senare handlar om arbetslösa medan en av de förra (Stenberg & Westerlund 2004) är inriktad på långtidsarbetslösa. I studien (Stenberg & Westerlund 2004) om långtidsarbetslösa tillförs även viss information om effekter av nivå och längd på Kunskapslyftsutbildningarna. De positiva inkomsteffekterna för Kunskapslyftet föreligger främst för utbildningar på gymnasial nivå som varade längre än en termin.

Resultaten i Albrecht m.fl. (2004) avviker delvis. Studien avser deltagare med minst en och högst två terminers sammanhängande studier 1997 och 1998. Separata analyser utförs för olika studieperioder. Detta bidrar till att antalet individer i de olika delstudierna blir relativt litet. Resultaten indikerar att män som deltog i Kunskapslyftet fick arbete i högre utsträckning än män som inte deltog (inte nödvändigtvis arbetslösa). Utbildningen bidrog dock inte till högre inkomst. För kvinnor finns inga effekter på vare sig arbete eller inkomst.

De regionalt och rörlighetsinriktade studierna visar följande:

- Det finns betydande regionala skillnader i inkomst-

utvecklingen. För studerande i Stockholms och Jönköpings län ökar inkomsterna relativt sett mer än i andra län, och för studerande i Värmlands län relativt sett mindre än i andra län.

- Den geografiska rörligheten är lägre bland deltagare i kommunal vuxenutbildning och deltagare i arbetsmarknadsutbildning jämfört med den geografiska rörligheten för personer i öppen arbetslöshet. Deltagare i kommunal vuxenutbildning hade dock högre rörlighet än deltagare i arbetsmarknadsutbildning.
- Övergången från kommunal vuxenutbildning till högre utbildning påverkas av regionala arbetsmarknadsförhållanden.

Kunskapslyftet och utrikes födda

Tre studier belyser situationen för utrikes födda i Kunskapslyftet/kommunal vuxenutbildning: en deltagaranalys (Norlin 2003), en utvärdering av Kunskapslyftet (Axelsson & Westerlund 2005) samt en utvärdering av kommunal vuxenutbildning (Ekström 2003).

Norlin (2003) undersöker med hjälp av en statistisk modell (multinomial logitmodell) för år 1997 dels sannolikheten att delta i Kunskapslyftet jämfört med att vara arbetslös, dels sannolikheten att delta i arbetsmarknadsutbildning jämfört med att vara arbetslös. Sammanfattningsvis visar det sig att personer med utländsk bakgrund jämfört med personer med båda föräldrarna födda i Sverige har en lägre sannolikhet att delta i Kunskapslyftet. För arbetsmarknadsutbildning gäller det motsatta, dvs. personer med utländsk bakgrund deltar med större sannolikhet i arbetsmarknadsutbildning jämfört med att vara arbetslös än vad de inrikes födda gör (se avsnitt 2.9 för mer detaljer).

Axelsson och Westerlund (2005) gör vissa särskilda analyser av utrikes födda. Det kan därför vara lämpligt att, innan vi kommer in på dessa resultat, ytterligare redovisa studiens allmänna uppläggning. Studien avser studerande i Kunskapslyftet (med UBS) höstterminen 1997 som varit arbetslösa 1997. Deras bruttoinkomster följs under perioden 1996–2002. Jämförelser görs med individer som gick i arbetsmarknadsutbildning (förberedande eller yrkesinriktad utbildning)¹⁷ eller som var öppet arbetslösa 1997. Deltagare i Kunskapslyftet som gick vidare till högre utbildning ingår inte. Om man jämför individer med likartade egenskaper var övergången till högre utbildning högre bland deltagare i Kunskapslyftet med UBS jämfört med övriga studerande i kommunal vuxenutbildning och deltagare i arbetsmarknadsutbildning.

Huvudresultatet är, som nämndes ovan, att det är inkomstmässigt lönsamt både för kvinnor och män att gå i Kunskapslyftet jämfört med att vara arbetslös,

men det är ännu mer lönsamt att gå i arbetsmarknadsutbildning. Jämfört med att gå i arbetsmarknadsutbildning har alltså Kunskapslyftet en negativ inkomsteffekt. En överslagsberäkning av den samhällsekonomiska lönsamheten görs också. Båda utbildningarna framstår som samhällsekonomiskt lönsamma i förhållande till öppen arbetslöshet, även om arbetsmarknadsutbildning är mer lönsam än utbildning i Kunskapslyftet. Arbetsmarknadsutbildningarna är något dyrare än Kunskapslyftsutbildningarna, men de ger större inkomstökningar.

I studien görs vissa analyser för olika grupper, inklusive svenska medborgare, övriga nordiska medborgare och övriga. Resultaten för dessa grupper jämförs dock endast med deltagande i arbetsmarknadsutbildning. Det visar sig därvid att arbetsmarknadsutbildning, i enlighet med de generella resultaten, är mer lönsam för alla dessa grupper än vad deltagande i Kunskapslyftet är, och särskilt lönsam för utomnordiska medborgare.

En separat tilläggsanalys av utländska medborgare har gjorts för kartläggningen av effekter. I den ingår, förutom arbetsmarknadsutbildning, även jämförelsealternativet öppen arbetslöshet. De preliminära, ännu inte publicerade, resultaten för individer med utländskt medborgarskap sammanfattas nedan. De är samtliga starkt signifikanta.

Jämförelse med öppet arbetslösa:

- Kunskapslyftet ger en inkomstökning på ca 16 000 kronor mer än för öppet arbetslösa.
 - Arbetsmarknadsutbildning ger en inkomstökning på ca 40 000 kronor mer än för öppet arbetslösa.
- #### *Jämförelse med arbetsmarknadsutbildning:*
- Kunskapslyftet ger en inkomstökning på ca 16 000 kronor mindre jämfört med arbetsmarknadsutbildning.

Den genomsnittliga inkomstökningen mellan 1996 och 2002 var ca 87 000 kronor för samtliga utländska medborgare (arbetslösa, deltagare i Kunskapslyftet och i arbetsmarknadsutbildning).

Motsvarande resultat för svenska medborgare:

- Kunskapslyftet ger en inkomstökning på ca 10 000 kronor mer än för öppet arbetslösa.
 - Arbetsmarknadsutbildning ger en inkomstökning på ca 18 000 kronor mer än för öppet arbetslösa.
- #### *Jämförelse med arbetsmarknadsutbildning:*
- Kunskapslyftet ger en inkomstökning på ca 8 000 kronor mindre jämfört med arbetsmarknadsutbildning.

Den genomsnittliga inkomstökningen mellan 1996 och 2002 var ca 76 000 kronor för samtliga svenska medborgare (arbetslösa, deltagare i Kunskapslyftet

och i arbetsmarknadsutbildning) (O. Westerlund). Önskvärt hade enligt studien varit att kunna följa upp inkomsterna under en längre tid, resultaten för de individer som gått vidare till högre utbildning och vad Kunskapslyftet betytt för långtidsarbetslösa. Dessutom bör tilläggas att man beträffande utrikes födda borde gå vidare med fördjupade analyser och testa för födelseland, invandringsår m.m.

Ekstöm (2003) undersöker inkomsteffekter för personer i åldern 25–55 år som deltog i kommunal vuxenutbildning någon gång under perioden våren 1988 till våren 1993. Kontrollgruppen består av personer i motsvarande ålder, som inte deltog i dylik utbildning (till skillnad från övriga studier som alla – förutom Albrecht m.fl. 2004 – jämfört med arbetslösa). Analyserna görs separat för kvinnor och män och för personer som invandrat till Sverige 1–5 år innan studierna i kommunal vuxenutbildning respektive övriga utbildningar inleddes. Till de förklarande variablerna hör ålder, utbildningsnivå, civilstånd, födelseland och bostadslän. Inkomsterna åren före utbildning är också med som kontrollvariabler.

När det gäller inkomster år 2000 visar resultaten att – i den svenska gruppen sjönk männens inkomster med 3,7 procent medan kvinnornas inkomster inte påverkades

- i invandrargruppen steg invandrarkvinnornas inkomster med 9 procent medan effekten var positiv men inte signifikant för männen.

I studien betonas behov av fortsatt forskning kring nivå och inriktning på utbildningen, födelseland, uppdelningar efter sysselsatta, hel- och deltidssysselsatta och arbetslösa.

2.8 Växtkraft Mål 3 och Equal

Tre huvudsakliga utvärderingar finns att rapportera om i detta sammanhang. Avslutningsvis berörs i detta avsnitt även uppföljning och utvärdering av vissa projekt som varit föregångare till de nuvarande projekten. De aktuella utvärderingarna är

- en halvtidsutvärdering av Växtkraft Mål 3 (Svenska ESF-rådet 2003)
- en halvtidsutvärdering av Equal (Ramböll & Institute of Public Management 2003)
- en utvärdering av Växtkraft Mål 4 från ITPS (Bager-Sjögren m.fl. 2003).

Halvtidsutvärderingen av Växtkraft Mål 3 (Svenska ESF-rådet 2003) är i huvudsak en uppföljning och en processutvärdering. Till yttermera visso har inte uppföljningsinsatserna kunnat genomföras som planerat. Den statistik från AMS som den kvantitativa analysen skulle ha baserats på, har inte funnits tillgänglig. Hur

många som efter genomgångna Mål 3-aktiviteter fått jobb har därför inte kunnat följas upp, utan man har fått nöja sig med indikationer från enkäter.

Det finns tre insatsområden (inom två huvudområden) som är av intresse i ett integrationsperspektiv:

2.2 Ökad anställbarhet och företaganda (för grupper som står långt från arbetsmarknaden).

3.1 Integration och mångfald (avseende personer med utländsk bakgrund och funktionshindrade; genom stimulans till kompetensutveckling, validering av utbildning, eget företagande och IT-kunskaper).

3.2 Jämställdhet.

Dessa tre är de insatsområden som främst fokuserar på sysselsättning. De tog 56 procent av tilldelade EU-medel i anspråk. I april 2003 fanns sammanlagt 850 000 deltagare i Växtkraft Mål 3.

Till uppgifterna som framkommer beträffande insatserna 2.2, 3.1 och 3.2 hör att de har omfattat fem gånger så många deltagare som planerat, vilket beror på att arbetsförmedlingarna strävar mot kortare insatser. Relativt många deltagare är långtidsarbetslösa (arbetslösa mer än 24 månader): 43 procent i 2.2 och 58 procent i 3.1. En stor andel av projekten har till syfte underlätta för invandrare: 24 procent i 2.2 och 65 procent i 3.1.

I 60 procent av integrationsprojekten deltar enbart personer med utländsk bakgrund. I de projekt som blandar deltagare är merparten utrikes födda. De flesta av de utrikes födda projektdeltagarna har vistats mer än tre år i Sverige. De rekryteras från arbetsförmedlingen och den kommunala förvaltningen. Ibland har det varit svårt att rekrytera deltagare som inte är inskrivna i aktivitetsgarantin p.g.a. medfinansieringskravet. AMS är den huvudsakliga medfinansieraren.

Andelar av projekten som arbetar med de vanliga inslagen:

Praktik på reguljära arbetsplatser	70 %
Undervisning i svenska	61 %
Undervisning i samhällskunskap	55 %
Undervisning i data och IT	51 %
Information till företag och myndigheter	35 %
Matchning av sökande och platser	30 %
Validering av kompetens	27 %
Utbildning av handledare och kontaktpersoner på arbetsplatser	27 %
Annan praktik (ej på reguljär arbetsplats)	25 %

Få projekt sysslar med företagande.

Bland projektledarna anser 46 procent att det är sannolikt att mer än 50 procent av deltagarna kommer att ha jobb efter projektet. Hela 66 procent av

projektledarna, som tror sig få ut 70 procent eller fler av deltagarna i jobb, vet dock inte om deras projekt kommer att få försätta. Arbetsförmedlingen anser ofta att projekten är dyra och att de inte handlar om nya metoder som går att integrera i ordinarie verksamhet.

En tidigare uppföljning av Mål 3 (AMS 1999) visar att andelen deltagare i arbete sex månader efter projektslut låg på 25 procent totalt (22 procent för utrikes födda), och på 31 procent efter 12 månader (28 procent för utrikes födda), vilket inte är särskilt imponerande siffror, men jämförbara med datortek.

Halvtidsutvärderingen landar bland annat i följande slutsatser och rekommendationer:

- Det finns en inbyggd motsättning mellan kravet på innovation/metodutveckling och extern medfinansiering.
- Medfinansiering till projekt som handlar om arbetsgivarattityder och rekrytering är svår att få till stånd och måste förbättras.
- Målgruppen för integrationsprojekten bör vidgas så att även anställda utrikes födda som vill starta företag, samt inrikes födda, kan delta.
- Fler utrikes födda bör finnas representerade i de partnerskap som lokalt administrerar projekten.
- Fler projekt om företagande behövs.
- Erfarenheten från projekten måste spridas på ett bättre sätt både lokalt och centralt.

Att ansvaret för integrationsfrågorna flyttats från Näringsdepartementet till Justitiedepartementet tolkas av utvärderarna som en markering av att diskrimineringsfrågan anses vara av avgörande betydelse (Svenska ESF-rådet 2003).

I halvtidsutvärderingen av Equal (Ramböll & Institute of Public Management 2003) sägs att resultaten på det här stadiet av genomförandet inte avser resultat som t.ex. *antal människor i arbete* eller *antal individer i utbildning*, utan mer övergripande tendenser. I Equal arbetar man med fem teman. Ett handlar om att underlätta inträde och återinträde på arbetsmarknaden med delområden som Alternativa vägar och Nya vägar. Ett annat handlar om att Ge alla möjlighet att starta affärsverksamhet med delområden som Egenföretagande och Nya källor till reguljärt arbete. Ett tredje är mångfald i arbetslivet. I Equal finns inte lika tydliga insatsområden med mål och indikatorer att utvärdera mot som i andra program. Man kommer ändå i utvärderingen fram till vissa rekommendationer:

- Systematisk insamling av rapporter om hinder och brister i implementeringen av programmet behövs.
- ESF-rådet bör inta en mer aktiv roll i rapportering av hinder och brister. Rapportering bör ske till relevanta departement och politiska representanter så

att frågorna kommer upp på den politiska dagordningen: »Från högre nivå i samhället och från det politiska systemet har intresset för Equal visat sig vara skralt och system för tillvaratagande av kunskaper lyser ofta med sin frånvaro.«

- Ökad samordning mellan Equal och andra nationella och europeiska initiativ på nationell nivå behövs.

Programmet Växtkraft Mål 4 ingår numera i Växtkraft Mål 3. Det har varit inriktat på kompetensutveckling i företag och förvaltningar, men tillhör inte de delar av ESF-programmen som explicit sysslar med utrikes födda. I utvärderingen av Växtkraft Mål 4 (Bager-Sjögren m.fl. 2003) syns de utrikes födda heller inte till. Det intressanta med utvärderingen av Växtkraft Mål 4 är därför snarare frågan om ett dylikt program skulle kunna vara ett alternativ till arbetsmarknadsutbildning (för inrikes eller utrikes födda).

Växtkraft Mål 4 pågick under perioden 1995–1999 och var inriktat på anställda i mindre företag och förvaltningar. I steg ett skulle en analys av kompetensbehovet göras och i steg två skulle kompetensutvecklingen genomföras. I utvärderingen studeras enbart privata företag, 280 företag som deltagit i programmet, och 200 företag som identifierats som en kontrollgrupp. Man kom fram till följande resultat vad gäller effekter för företagen:

- Den årliga avkastningen under fem år beräknas ligga väl över 15 procent om man i kostnaderna för kompetensutvecklingen tar med kostnaderna för produktionsbortfall när personalen deltar i utbildning.
- Räknat enbart på de direkta kostnaderna blir avkastningen 30 procent per år under fem år.
- Sysselsättningen i Mål 4-företagen ökar inte mer än i kontrollgruppen mellan 1996 och 2000.

I utvärderingen framkommer inga tydliga effekter för individerna i Mål 4-företagen i form av högre lön, lägre arbetslöshetsrisk eller färre arbetslöshetsdagar. Däremot finns en indikation på en negativ effekt i form av en högre risk för arbetslöshet bland dem som var anställda från början. Det förekom dock relativt få statusförändringar bland de 8 000 individerna i Mål 4-företagen och de 6 000 individerna i kontrollföretagen. Sammanfattningsvis verkar vinsterna med programmet ha tagits ut i form av högre produktivitet och högre vinster i företagen.

Regeringen har tidigare haft ett anslag, s.k. otraditionella medel, till sitt förfogande, vilket använts inom arbetsmarknadspolitiken för försöksverksamheter och metodutvecklande projekt. Dessa projekt avlöstes av de första Mål 3- och Mål 4-programmen som startade och pågick under perioden 1995–1999.

Inför den nya programperioden utreddes ESF-programmen (SOU 1999:23) vilket bl.a. ledde till sammanslagningen av Mål 3 och Mål 4 och en överflyttning av förvaltningen av programmen från AMS till det nyinrättade Svenska ESF-rådet.

De tidigare ESF-projekten och deras föregångare i form av de s.k. otraditionella medel som stått till regeringens förfogande, har inom ramen för EU:s styrningsprocess följts upp och utvärderats av Riksdagens revisorer (2000), Riksrevisionsverket (1990, 1994, 2000, 2001) och Statskontoret (1998). Som vi sett ovan i avsnitt 2.3 har även IFAU i vissa av sina utvärderingar kommit in på EU-finansierade projekt (Rinkeby och Kvinnoforum: Hallsten m.fl. 2002, Thomasson & Hoflund 2000).

Det finns inte något material i dessa utvärderingar som är till direkt nytta i denna kartläggning, men det kan vara värt att notera att genomgående klagomål är att projekten inte utvärderats eller inte går att utvärdera p.g.a. databrister. Andra synpunkter är att projekten ofta skulle ha kunnat genomföras i den ordinarie verksamheten och att det trots allt handlat om ganska traditionella åtgärder. Att få till en spridningen av resultat och metoder har också varit en stötesten. Extraordinära projekt kan även bli dyra eftersom de uppfattas som »gratis«.

IFAU:s slutsats är att den lilla forskning som finns om den här typen av projekt visar att dessa projekt t.o.m. kan resultera i program för utrikes födda som dessa inte varit betjänta av. Utrikes födda kan tvingas in i åtgärder som inte leder någon vart och som de inte är intresserade av (Åslund & Runeson 2002, Bennmarker & Nilsson 2000, Franzén 1998, Hallsten m. fl. 2002, Thomasson & Hoflund 2000).

2.9 Utrikes födda i arbetsmarknadspolitiska och övriga åtgärder

Deltagandet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Sedan propositionerna 1995/96:222 (om åtgärder för att halvera arbetslösheten) och 1999/00:98 (förnyad arbetsmarknadspolitik) har det funnits en diskussion om huruvida utrikes födda är under- eller överrepresenterade i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, dvs. om deras deltagande står i proportion till deras andel av de arbetslösa totalt.

Sammanfattningsvis kan sägas att de utrikes födda till att börja med kanske inte deltog i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i samma proportion som de var arbetslösa, men att de numera deltar mer än proportionsvis, och mer i arbetsmarknadsutbildning än

i andra åtgärder. Det finns olika slags studier av deltagandet – studier som kontrollerar för bakgrundsvariabler och sådana som bara följer upp. Här ska vi ta upp två studier av det förra slaget och en av det senare slaget som täcker in en längre tidsperiod och flera åtgärder.

Till att börja med kan vi påminna om resultaten från den studie som refererades i avsnitt 2.7 och som jämförde utrikes födda och deras deltagande i arbetsmarknadsutbildning och i Kunskapslyftet 1997 (Norlin 2003). Sammanfattningsvis visar det sig att personer med utländsk bakgrund, jämfört med personer med båda föräldrarna födda i Sverige, har en lägre sannolikhet att delta i Kunskapslyftet jämfört med att vara arbetslösa, än personer utan utländsk bakgrund har. För arbetsmarknadsutbildning gäller det motsatta, dvs. personer med utländsk bakgrund har större sannolikhet att delta i arbetsmarknadsutbildning jämfört med att vara arbetslösa än vad personer som inte har utländsk bakgrund har.

Analysen genomförs för individer uppdelade på åtta födelseregioner, på naturaliserade och ickenaturaliserade samt på två invandringsperioder. Mer i detalj visar då jämförelsen Kunskapslyftet/arbetslös att

- individer från Latinamerika har störst sannolikhet (och större sannolikhet än inrikes födda) att delta, och att personer från Mellanöstern har lägst sannolikhet (och lägre sannolikhet än inrikes födda)
- det finns en tendens att sannolikheten att delta är högre för senare anlända kohorter
- det finns en viss tendens att naturaliserade utrikes födda har högre sannolikhet att delta än ickenaturaliserade.
- På motsvarande sätt visar jämförelsen arbetsmarknadsutbildning/arbetslös att
- sannolikheten i allmänhet är större att delta för dem som kommer från Östeuropa, Mellanöstern, Asien och Oceanien, Latinamerika samt Afrika än för inrikes födda (vilket inte gäller dem som kommer från Norden och Västeuropa)
- det även här finns en viss tendens till högre sannolikhet att delta för senare anlända kohorter
- det i detta fall inte finns några större skillnader mellan naturaliserade och ickenaturaliserade i sannolikheten att delta.

I övrigt gäller följande:

- Både för Kunskapslyftet och arbetsmarknadsutbildning har kvinnor högre sannolikhet att delta (särskilt i Kunskapslyftet).
- Handikappade har högre sannolikhet att delta i arbetsmarknadsutbildning men inte i Kunskapslyftet.

- Sannolikheten att delta, särskilt i arbetsmarknadsutbildning, avtar med åldern.
- Individer med låg utbildning har högre sannolikhet än individer med högre utbildning att delta i Kunskapslyftet men lägre sannolikhet att delta i arbetsmarknadsutbildning.

Ekberg och Roth (2000) undersöker åren 1992, 1995 och 1998 dels med hjälp av deskriptiva prioriteringsindex, dels med statistiskt beräknade oddskvoter där hänsyn tagits till ålder inskrivningstid, utbildning, ursprungsregion (Sverige, Norden, Västeuropa, Östeuropa, Sydeuropa, Mellanöstern, Övriga Asien, Latinamerika och Afrika) och invandringsår (–1980, 1981–1992, 1993–). Resultaten för 1998 och oddskvoterna visar att

- invandrare från Norden och Västeuropa har en lägre relativ sannolikhet att vara i åtgärd jämfört med inrikes födda
- invandrare från Asien (exklusive Mellanöstern) och Latinamerika har en högre relativ sannolikhet att delta än inrikes födda
- invandrare från Östeuropa, Sydeuropa, Mellanöstern och Afrika som invandrade före 1993 har en lägre relativ sannolikhet, medan de som invandrade senare har en högre relativ sannolikhet att delta än inrikes födda
- antalet invandrargrupper som har en högre relativ sannolikhet minskar mellan 1995 och 1998.

I övrigt noteras att yngre har en högre relativ sannolikhet att delta än äldre, individer med gymnasieskola en högre relativ sannolikhet än individer med grundskola, och att individer med en inskrivningstid vid arbetsförmedlingen på 12 månader har en högre relativ sannolikhet än individer med en kortare inskrivningstid.

Den deskriptiva statistiken ger liknande resultat, men har också med en uppdelning på arbetsplats- och utbildningsåtgärder. Den skiljer även ut naturaliserade utrikes födda. Arbetsplatsåtgärder är mer vanligt förekommande bland arbetsmarknadsåtgärder än utbildningsåtgärder för inrikes födda och invandrare med tidigt invandringsår. För inrikes födda ligger andelarna över åren på mellan 55 och 64 procent. För utrikes födda invandrade är den procentuella andelen arbetsplatsåtgärder följande (sorterat efter invandringår):

Invandrade –1981	mellan 43 och 68 procent
Invandrade 1981–1992	mellan 21 och 60 procent
Invandrade 1993–	40 procent

Det betyder att utrikes födda i stort får mer utbild-

nings- än arbetsinriktade åtgärder. Naturaliserade utrikes födda har varit något lägre prioriterade än hela gruppen utrikes födda.

Åslund och Runeson (2001) innehåller beskrivande statistik för åren 1996, 1997, 1998, 1999 och 2000 uppdelat på tio nationaliteter efter medborgarskap och olika typer av åtgärder: subventionerad sysselsättning, arbetsplatspraktik (ALU, API, ungdomsåtgärder m.m.) och utbildning. Man använder sig också av ett prioriteringsindex, dvs. om andelen programdeltagarna (i varje grupp) är större eller mindre än andelen jobbsökande (i samma grupp).

Individer från Östeuropa, Syd- och Centralamerika och Asien är med detta mått prioriterade medan individer från Afrika inte är det. Inte heller andra nordiska nationaliteter (än svenska) är prioriterade. Den allmänna utvecklingen över tiden för individerna från Östeuropa, Syd- och Centralamerika, Asien och Afrika visar en nedgång i prioriteringsindex och därefter en viss uppgång 1999 och 2000.

Individer från Östeuropa, Syd- och Centralamerika, Asien och Afrika är överrepresenterade i utbildningsåtgärder. Samtidigt är de underrepresenterade i åtgärder både av typen subventionerad sysselsättning och arbetsplatspraktik. Egentligen är det bara svenska medborgare som är överrepresenterade i de senare åtgärder. I subventionerad sysselsättning finns dock även en viss överrepresentation för individer från Västeuropa och på senare tid även Östeuropa, och till viss del för individer från Asien.

Övriga åtgärder – friår, rörlighetsstimulerande åtgärder, ungdomsåtgärder

I detta avsnitt rapporteras för ordningens skull några uppföljningar och utvärderingar av ytterligare åtgärder, även om de i sak inte tillför särskilt mycket om arbetsmarknadspolitiska åtgärder och dess effekter på integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden.

Friår

IFAU har gjort två uppföljningar och en utvärdering av friårsförsöket (Fröberg m.fl. 2003, Lindqvist 2004, Lindqvist m.fl. 2005). Uppföljningarna bygger på enkäter till deltagare (friårslediga och vikarier) och arbetsgivare och ger för utrikes födda inte mer information än om deras deltagande i försöket. Deltagarna är mest kvinnor, äldre, anställda i offentlig sektor inom vård och barnomsorg och med kort eftergymnasial utbildning. Utomnordiska medborgare är underrepresenterade bland de friårslediga jämfört med de sysselsatta, samt bland friårsvikarierna jämfört med inskrivna vid arbetsförmedlingarna.

För att beskriva de direkta effekterna på kort sikt jämförs de friårslediga med en kontrollgrupp bestående av ej antagna. De friårslediga ägnar sig åt rekreation, vård av egna barn, utbildning och start av företag. Ett stort antal skulle dock ha ägnat sig åt dessa aktiviteter även utan friårsförsöket. Den s.k. dödviktseffekten uppskattas till 33 procent för utbildning och 50 procent för start av företag. De flesta av de friårslediga (68 procent) skulle ha jobbat om inte friårsförsöket funnits och 4 procent skulle ha varit sjukskrivna. Vikarierna har en stark ställning på arbetsmarknaden redan före vikariatet (Lindqvist 2004).

I utvärderingen studeras effekter dels för friårslediga, dels för vikarierna. Friårsledigheten leder inte till ökat arbetsutbud (mätt i timmar, lägre sjukfrånvaro eller högre pensionsålder) eller lägre risk för arbetslöshet. Dessutom har den en negativ effekt på lönen. Vikarierna får däremot en fastare anknytning till arbetsmarknaden och lägre arbetslöshet. Utrikes födda särskiljs dock inte i dessa analyser (Lindqvist m.fl. 2005).

Rörlighetsstimulerande åtgärder

Endast få utvärderingar har påträffats. De två första är båda relativt gamla och innehåller inget om utrikes födda (Dahlberg 1978a, Dahlberg 1978b). Dahlberg utvärderar Starthjälpbidraget med avseende på årsinkomst (1978a) och med avseende på sysselsättning (1978b) för arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder 1969–1970. Både årsinkomsten (1971–1974) och sysselsättningen var initialt signifikant högre för flyttare, som bodde kvar på inflyttningsorten 1971, än för ickeflyttare. Skillnaden i sysselsättning 1975 var dock insignifikant.

I Westerlund (2001) finns en översikt av senare forskning kring geografisk rörlighet och arbetsmarknadspolitik, dock fortfarande utan specifika resultat för utrikes födda. Även här bedöms Starthjälpbidraget ha små eller inga effekter på basis av studier av Storrie och Nättorp (1997), Westerlund (1998) och Harkman (1988).

Arbetsmarknadsutbildningens och beredskapsarbetenas inläsningseffekter respektive rörlighetsstimulerande effekter diskuteras också utifrån ett antal studier (Nilsson 1998, McCormick & Skedinger 1992, Westerlund 1997 och 1998, Edin, Heiborn & Nilsson 1998, Widerstedt 1998, Fredriksson 1999). De flesta av dessa studier tyder på inläsningseffekter i form av minskad rörlighet. Eventuellt leder dock inte ovan nämnda åtgärder till några väsentliga fördröjningar i hur folk anpassar sig till arbetsmarknadsläget.

Ungdomsåtgärder

Det har under årens lopp funnits många olika slags ungdomsåtgärder, med blandade inslag av praktik och utbildning (ungdomspraktik, kommunala ungdomsavalet, ungdomslag, inskolningsplatser och ungdomsgarantin). Få av dessa har utvärderats, och ingen utvärdering har påträffats som gjorts med inriktning på dessa åtgärders betydelse för utrikes födda. Ungdomspraktik och det kommunala ungdomsavalet figurerar dock i jämförelserna i avsnitt 2.2 och 2.4 och framstår då som inte särskilt effektiva åtgärder. Ungdomsgarantin för ungdomar har utvärderats av Statskontoret (1999) på regeringens uppdrag men situationen för utrikes födda ungdomar berörs inte heller i den.

2.10 Kunskapsluckor

Man kan diskutera kunskapsluckor på olika nivåer. Här ska vi börja med några konstateranden på övergripande nivå och metodnivå, därefter säga något utifrån de arbetsmarknadspolitiska utvärderingar som faktiskt görs och slutligen något om arbetsmarknadspolitiska utvärderingar som görs men som saknar integrationsaspekten.

Inledningsvis kan sägas att i Statskontorets kartläggning av utvärderingar inom olika politikområden så framstår inte integrationsområdet som underrepresenterat när det gäller utvärderingar jämfört med andra politikområden (Fredriksson 2002, Medelberg 2002). Kartläggningen gjordes med utgångspunkt från regeringens budgetpropositioner för år 2000 och 2002. Givet utgiftsområdenas utgiftsmässiga storlek, deras komplexitet och aktualitet i den politiska debatten var slutsatsen att antalet utvärderingar var lågt i förhållande till behovet för t.ex. områdena Arbetsliv och Ekonomisk trygghet men inte för politikområdet Integration i sig.¹⁸

Olika typer av forskning och utvärderingar

Grundläggande kunskaper om arbetsmarknadens funktionssätt och de utrikes föddas situation på arbetsmarknaden är naturligtvis avgörande för att arbetsmarknadspolitiken ska kunna utformas effektivt, sett ur integrationssynvinkel. Utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan inte ersätta dylika baskunskaper utan endast komplettera dem. Exempelvis bidrar Integrationsverkets skrift Rapport Integration med sammanställningar och uppdateringar av de grundläggande kunskaperna om utrikes födda och arbetsmarknaden. Även här kan kunskapsluckor förekomma vilket dock ligger utanför denna kartläggning av utvärderingar.

När det handlar om utvärderingar har man på en del områden kommit så långt att man kunnat börja göra s.k. *metanalyser*. Om man gjort 50 eller 100 eller fler utvärderingar av hur t.ex. ett läkemedel fungerar kan man börja göra statistiska analyser av hur sambanden mellan läkemedlet, effekter och andra inverkanse faktorer ser ut (jfr t.ex. Lipsey 2002). På området integration och arbetsmarknadspolitiska åtgärder är man långt ifrån en dylik situation.

De *analysmodeller* som vanligtvis förekommit i de kartlagda utvärderingarna kan karaktäriseras som effekt-/biffektmodeller av black box-typ. De är i allmänhet kvantitativa och inte kvalitativa och man går med statistiska analysmetoder direkt från insats till effekt (jfr t.ex. Vedung 2002, SOU 2005:29) Ett par fall kan dock noteras där man kombinerat eller börjat *kombinera process- och effektutvärdering*:

- Rinkeby Arbetscentrum (Hallsten m.fl. 2002)
- Anställningsstöd (Forslund m.fl. 2005, Lundin 2000, Lundin 2001)
- Aktivitetsgarantin (Fröberg & Lindqvist 2002, Fröberg & Persson 2002, Hägglund 2002b)
- Friår (Fröberg m.fl. 2003, Lindqvist 2004).

Få utvärderingar tar en *programteoretisk utgångspunkt*, dvs. startar med en analys av hur åtgärden var tänkt att fungera och utvärderar sedan åtgärden steg för steg utifrån denna tolkningsram (jfr t.ex. Lappalainen & Lundgren 2004, Petrosino 2002).

Vidare involverar utvärderingarna sällan *intressenter eller brukare*. Den traditionella svenska utredningsmodellen med offentliga utredningar med representanter från intresseorganisationer och remissförfarande är ett exempel på hur intressenter engageras i utvärdering och politikutformning. Exempel på brukare av den typ av utvärderingar som studerats här är arbetsförmedlare och arbetslösa. Enkäter till och intervjuer med dessa grupper förekommer men knappast för att involvera dem i uttolkningen av utvärderingen och slutsatsformuleringar. I ett fall notras dock en synpunkt att projekthanordnare och utvärderare tillsammans borde utforma projekthan-sökningar (Hallsten m.fl. 2002).

I Svenska ESF-rådets projekt förekommer intressenter/brukare exempelvis i de s.k. partnerskap som lokalt administrerar projekten. Deras funktion i utvärderingssammanhang har inte studerats i denna utredning. Dock framgår av halvtidsutvärderingarna att erfarenheterna av projekten inte sprids tillräckligt vare sig lokalt eller nationellt. De utrikes födda anses inte heller vara tillräckligt representerade i partnerskapen (Svenska ESF-rådet 2003, Ramböll & Institute of Public Management 2003). Chanserna till förbättringar ökar om forskaren engagerar sig aktivt,

arbetar med intressenterna och tydliggör vikten av underlag. Forskare och praktiker kan båda dra nytta av ett gemensamt konstruktivt reflekterande (SOU 2005:29).

Målutvärdering har heller inte förekommit i någon större utsträckning. Målen var i början tämligen luddigt formulerade¹⁹. Det var först 2005 som man fick kvantifierade resultatmål för integrationen på arbetsmarknaden av utrikes födda²⁰ (jfr även Sohlman 2005). Det har visserligen funnits konkreta integrationsmål på EU-nivå om att minska skillnaden mellan andelen arbetslösa EU-medborgare och andelen arbetslösa bland övriga länders medborgare, men inte heller de målen har använts i utvärderingssammanhang. Det enda undantaget är målet beträffande den andel av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som utrikes födda ska ha. Utvärderingar av det målet finns med i kartläggningen i avsnitt 2.9.

Utvärderingsområden

Den svenska arbetsmarknadspolitiken är en del av EU:s *sysselsättningsstrategi*. Särskilt den Europeiska socialfondens program Växtkraft Mål 3 och Equal är till för att stödja och utveckla arbetsmarknadspolitiken bl.a. genom innovativa projekt (jfr Sohlman 2005). Av tradition är den svenska arbetsmarknadspolitiken inriktad på inträde och återinträde på arbetsmarknaden. Inom Växtkraft Mål 3-programmet och Equal finns dock projekt som också är inriktade på vad som händer ute i företagen, på karriärmöjligheter och kompetensutveckling. Tyvärr förekommer ingen strategiskt inriktad utvärderingsverksamhet av dessa projekt som skulle kunna leda till en bredare utvärdering av alla arbetsmarknadspolitiska åtgärder, dvs. en helhetsutvärdering av en sysselsättningsstrategi. Vilken roll spelar *mixen av åtgärder (traditionella och innovativa)*, den ekonomiska situation i vilken de sätts in och utvecklingen av näringslivet över tiden? Om fler arbetsmarknadspolitiska uppgifter skulle aktualiseras är det därmed inte sagt att dessa måste läggas på AMS. Nya typer av insatser skulle kunna hanteras av andra myndigheter än AMS, t.ex. NUTEK (Närings- och teknikutvecklingsverket).

Kostnads-/intäktsanalyser kopplade till utvärderingar har sällan förekommit på senare tid. Ett undantag är utvärderingen av Kunskapslyftet/arbetsmarknadsutbildning/arbetslöshet (Axelsson & Westerlund 2005). I en överslagsberäkning bedömdes Kunskapslyftet men framför allt arbetsmarknadsutbildning vara samhällsekonomiskt lönsamt jämfört med arbetslöshet. Slutsatserna beträffande framgångsrika åtgärder i övrigt baseras på effekter i termer av tid i arbetslöshet, andelar i sysselsättning en viss tid

efter åtgärd (dess början eller dess sluttidpunkt) och/eller inkomster (impact-analyser), inte åtgärdernas samhällsekonomiska nettoeffekter med beaktande av kostnaderna för åtgärderna.

De aktuella utvärderingarna

De allmänna översikterna av utvärderingar av *generella arbetsmarknadspolitiska åtgärder* pekar ut brister som i princip både berör inrikes och utrikes födda, t.ex.

- matchning
- arbetskraftsdeltagande
- makroekonomiska studier
- effekter på kort och lång sikt och under olika konjunkturfaser
- experimentella utvärderingar.

När det gäller dessa generella arbetsmarknadspolitiska åtgärder är det särskilt angeläget att utrikes födda är med i analysen och analyseras för sig i de utvärderingar som görs. Det gäller speciellt de jämförande åtgärdsanalyserna och de »stora« åtgärderna anställningsstöd, stöd till start av näringsverksamhet och arbetsförmedling. I tre av sju av de jämförande analyserna fanns utrikes födda med i separata analyser. Ett par av de senare utvärderingarna av arbetsmarknadsutbildning och av Kunskapslyftet hade med utrikes födda som särskilt analysobjekt. I den senaste utvärderingen av anställningsstöd fanns de dock inte med (Forslund m.fl. 2005). De *åtgärder med särskild inriktning på utrikes födda* som förekommer har inte utvärderats i någon större utsträckning:

- personalförstärkning till arbetsförmedlingarna i invandratäta områden
- kompletterande utbildning för personer med utländsk högskoleutbildning
- försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion (API/SIN) för vissa invandrare
- prova-på-platser
- arbetsplatsbedömning av yrkeskompetens
- projekt inom Växtkraft Mål 3 och Equal.

Den kompletterande utbildningen har följts upp av AMS (2004a) men inte utvärderats på ett övergripande plan. Ett exempel på en uppföljning av en kompletterande utbildning redovisades i avsnitt 2.6. I budgetpropositionen för 2005 (proposition 2004/05:1) anges att satsningen 2001–2003 på kompletterande högskoleutbildning kommer att utvärderas. Försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion (API/SIN) för vissa invandrare ska utvärderas av IFAU (Regeringskansliet 2004) men något konkret uppdrag har ännu inte getts till IFAU. Prova-på-platser och arbetsplatsbedömning av yrkeskompetens är åtgärder som båda introducerades 2005. Där har ännu inget utvärderingsuppdrag formulerats.

Personalförstärkning till arbetsförmedlingarna i invandratäta områden har pågått i många år och ingår i introduktionsverksamheten i kommunerna och storstadssatsningen. De har båda följts och utvärderats av Integrationsverket (2001a, 2002, 2003, 2004). De utvärderingar som gjorts inom ramen för storstadssatsningen har också studerats och kartlagts (Integrationsverket 2002, SOU 2005:29). Ingen av dessa studier har dock utvärderat effekterna av de särskilda pengar som gått till AMS. I kartläggningen av utvärderingar inom storstadssatsningen (SOU 2005:29) har man inriktat sig på de utvärderingar som gjorts av kommunerna inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen. Dessa utvärderingar faller utanför denna undersöknings kartläggningsuppdrag. För fullständighetens skull kan ändå noteras att bland de utvärderingar som gjorts i kommunerna inom samsättningsområdet är det ingen som kommer åt kopplingar mellan insatser och resultat. Omvärldsförändringar, omflyttningar och de små geografiska områdena har gjort det svårt att genomföra dylika utvärderingar. Detsamma gäller socialbidrag och vuxenutbildning, som är områden som är lite utvärderade i kommunerna i storstadssatsningen, och där det också har varit svårt med kopplingarna mellan insatser och utfall. Regeringen har även uttryckt särskilda förhoppningar om att vissa åtgärder ska vara till fördel för de utrikes födda och deras integration på arbetsmarknaden bl.a.

- Kunskapslyftet
- SWIT – den särskilda IT-utbildningen i samarbete med näringslivet
- överenskommelsen mellan statliga myndigheter, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet om utvecklingen av introduktionen för flyktingar och andra invandrare (jfr Sohlman 2005).

Som framgått av avsnitt 2.7 finns vissa utvärderingar av Kunskapslyftet och utrikes födda även om de inte skett på regeringens uppdrag. Några utvärderingar av SWIT och utrikes födda har inte påträffats (jfr avsnitt 2.10). Överenskommelsen lär vara under utvärdering i AMS regi (G. Färm). *Systematiska utvärderingar av alla de »småprojekt«* som förekommer inom Växtkraft Mål 3 och Equal saknas. Värdet av dessa projekt blir naturligtvis mindre om man inte vet vad de ger för resultat. Dessutom begränsar bristen på utvärderingar möjligheterna till kunskaps-spridning. Detsamma gäller projekt inom storstadssatsningen och den kommunala introduktionen. Ett par *ytterligare områden* kan noteras där effekter för utrikes födda saknas: handikappåtgärder, ungdoms-åtgärder, friår och rörlighetsstimulerande åtgärder.

Exempel på utvärderingar där integrationsaspekten saknas

Avslutningsvis ges exempel på utvärderingar som gjorts där utrikes födda inte finns med, men där de skulle ha kunnat uppmärksammas:

IFAU

- 2006 Friår (Lindqvist m.fl. 2005)
- 2005 Anställningsstöd (Forslund m.fl. 2005)
- 2004 Kunskapslyftet (Albrecht m.fl. 2004)
- 2003 Social interaktion vid arbetslöshet (Hedström m.fl. 2003)
- 2002 Kunskapsöversikten: Vad vet vi om arbetsmarknadspolitiken: sysselsättnings effekter (Calmfors m.fl. 2002)
- 2002 Arbetsmarknadsfriktion, rörlighet, minimilöner (Ridder & van den Berg 2002)

Funktionshindrade:

- 2000 (Michailakis 2000)
- 2001 (Bergeskog 2001)

SWIT

- 1999 (Martinson 1999)
- 2000 (Martinson 2000)
- 2000 (Johansson & Martinson 2000)
- 2001 (Martinson 2001)
- 2003 (Martinson & Lundin 2003)

AMS

- 2002 Första året med aktivitetsgarantin (AMS 2002a)
- 2002 Uppföljning av försöksverksamhet med bristyrkesutbildning för redan anställda (AMS 2002b)
- 1999 Åtgärdsundersökningen (Harkman m.fl., 1999)

Statskontoret

- 2004 Individuella handlingsplaner (rapport 2004:15)
- 2003 Uppföljning av fem pilotverksamheter – projektet Faros. Arbetslösa sjuka (rapport 2003:127)
- 2003 Uppföljning av arbetslivsrehabilitering i fem pilotverksamheter (rapport 2003:110)
- 2003 Fem myndigheter i samarbete mot deltidsarbetslöshet: En studie av HELA-projektet (rapport 2003:17)

Det har inte legat inom ramen för denna studie att närmare analysera orsakerna till dessa kunskapsluckor. I princip beror de på avsaknaden av beställningar från regeringen, bristande engagemang från myndigheterna och ointresse från forskare och oberoende, privata analytiker.

2.11 Sammanfattning av kartläggningen av utvärderingar

Resultat av åtgärderna

Vad har vi lärt oss? Finns det en konsoliderad kunskapsmassa? Hur ser den i så fall ut? Vad kan man behöva veta mer om?

Åtgärdsjämförelser

De allmänna kunskapsöversikterna tecknar en bild av ett delvis gott kunskapsläge för utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, även om önskemål om mer forskning och utvärdering alltid förekommer. Hur man ska ställa sig till kunskapsläget beträffande effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för utrikes födda beror delvis på hur man bedömer möjligheterna att utnyttja resultaten för inrikes födda även för utrikes födda. Vissa både empiriska och teoretiska skäl talar för hypotesen att generella resultat direkt går att applicera även på utrikes födda. Till de teoretiska skälen hör att utrikes födda borde ha ett lika stort (eller större) behov som inrikes födda, av arbetsmarknadspolitiska åtgärder inriktade på att deltagarna tidigt får komma i kontakt med den svenska arbetsmarknaden och skaffa sig erfarenheter (jfr även Rooth & Åslund 2004, Nordström Skans & Åslund 2005).

Att notera empiriskt är att i den åtgärdsjämförande utvärdering där effekter studerats separat för inrikes och utrikes födda, så visar sig rangordningen mellan åtgärderna vara densamma för båda grupperna: rekryteringsstöd, arbetsplatsintroduktion, stöd till start av näringsverksamhet och utbildningsvikariat är bättre än arbetsmarknadsutbildning, arbetslivsutveckling, beredskapsarbete och datortek.

En deskriptiv studie, som är lite mer detaljerad än den refererade utvärderingen, ger samma rangordning för de båda grupperna:

1. Rekryteringsstöd, anställningsstöd, stöd till start av näringsverksamhet
2. Utbildningsvikariat, SWIT (IT-utbildning i samarbete med näringslivet)
3. Beredskapsarbete, praktik av diverse slag, arbetsmarknadsutbildning, datortek.

Båda dessa studier visar alltså att arbetsplatsförlagda åtgärder ger bättre resultat än utbildning och att av de mer praktikorienterade åtgärderna så är de som är direkt inriktade på praktik i arbete mer effektiva än projektarbete, både för inrikes och utrikes födda. Den likartade rangordningen för åtgärderna hindrar inte att utrikes födda genomgående har lägre sannolikhet att få arbete. I jämförelsen mellan stöd till start av

näringsverksamhet och rekryteringsstöd är dock den förra åtgärden bättre för svenska medborgare, men endast lika bra som rekryteringsstöd för utländska medborgare. Som framgår nedan är resultaten för Kunskapslyfts- och arbetsmarknadsutbildning ofta, men inte alltid, desamma för inrikes och utrikes födda.

Arbetsförmedling

Det finns allmänna indikationer på att förstärkt arbete på arbetsförmedlingarna med specifika grupper ger resultat. Denna slutsats har visat sig gälla även för utrikes födda när dessa specialstuderats. Däremot är det mer tveksamt om generella anslagsförstärkningar till arbetsförmedlingarna ger effekt. Arbetsförmedlingarnas arbetssätt verkar vara avgörande för resultatet. Ett framgångsrikt arbetssätt karaktäriseras av att vara inriktat på: individ, företag, platser och yrkesutbildning. Dessutom ska det ske i samarbete med kommunerna. Ett dylikt platsinriktat arbetssätt är effektivt även för utrikes födda. Lokalt samarbete mellan arbetsförmedlingar och kommuner är kanske av särskild betydelse för genomförandet av större åtgärder som aktivitetsgarantin.

Arbetsförmedlingarnas mål är viktiga för deras arbete. De styr dock inte i riktning mot ett tillväxtorienterat arbetssätt eller mot utsatta grupper. Det finns inga kvantifierade mål för utrikes födda i AMS mål för arbetsförmedlingarna.

Alla projekt och program som baserar sig på förmedlingsarbete för utrikes födda är inte framgångsrika. Beträffande sökmetoder finns det indikationer på att de utrikes födda har ett större behov av personlig arbetsförmedling (snarare än IT-baserad självservice) i sitt sökande än inrikes födda, vilket naturligtvis är en intressant faktor att beakta i utformningen av politiken. Detsamma gäller deras tillgång till individuella handlingsplaner. Bemanningsföretag skulle kunna prövas på nytt för att marknadsföra de arbetslösa gentemot arbetsgivare och vara en intressant arbetsmarknadspolitisk åtgärd för utrikes födda. Det man en gång utvärderade var snarast om bemanningsföretag kunde vara bättre på traditionell förmedlingsverksamhet, inklusive åtgärdsplacering, än arbetsförmedlingarna, vilket de inte visade sig vara.

Subventionerad sysselsättning

De enskilda studierna av sysselsättningsstöd bekräftar och förstärker bilden från de jämförande översikterna i så måtto att anställningsstöden ger bra effekter på sysselsättningen medan beredskapsarbetena inte gör det. Något specifikt nytt beträffande utrikes födda tillför de emellertid inte. En synpunkt skulle dock

kunna vara att tendensen till överrepresentation för de utrikes födda när det gäller anställningsstöd borde befästas och vidareutvecklas, givet det goda resultatet.

Beträffande aktivitetsgarantin är det ännu för tidigt att bedöma dess effektivitet ur sysselsättnings-synvinkel. Det finns indikationer på att den inte skulle fungera särskilt effektivt. De utrikes födda är något överrepresenterade i denna åtgärd men frågan kan än så länge – tills man fått fram mer tillförlitliga utvärderingsresultat – förefalla tämligen irrelevant. Beträffande *praktik* kan det också vara värt att notera att arbetet lätt kan bli okvalificerat och därför kanske inte befrämjar de utrikes föddas integration på arbetsmarknaden.

Stöd till start av näringsverksamhet

Att starta företag har ibland setts som särskilt intressant för utrikes födda. En hypotes har varit att företagande ligger närmare utrikes föddas tidigare erfarenheter. En annan har varit att om arbetsmarknaden karaktäriseras av diskriminering så kan egenföretagande vara ett sätt att ta sig runt den.

Översikterna och de enskilda studierna av stödet visar att det tillhör de åtgärder som har de mest positiva effekterna, och de gäller både för inrikes och utrikes födda. Dock tenderar utrikes födda vara underrepresenterade i åtgärden. I den senaste studien får färre arbetslösa med utländsk härkomst stöd till start av näringsverksamhet än arbetslösa med icke-utländsk härkomst. Studien visar vidare att det går bra eller ibland t.o.m. bättre för företagen med bidrag än för dem utan bidrag. I detta avseende är det ingen skillnad mellan företagare med och företagare utan utländsk härkomst. Fler studier behövs dock på detta område.

Subventionerad sysselsättning och stöd till start av näringsverksamhet verkar vara en framkomlig väg för integration av utrikes födda på arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadsutbildning

Kunskapslyftet och kommunal vuxenutbildning

Arbetsmarknadsutbildning visar på positiva resultat i de utvärderingar som gjordes under 1970-talet. Sedan följde en period på 1980- och 1990-talet då effekterna började variera och mer och mer luta åt det negativa hållet. Allmänt sett verkar SWIT-utbildningarna ha gett bättre effekter än arbetsmarknadsutbildning som i sin tur haft större arbetsmarknadseffekter än datortek. I vissa fall har somliga yrkesutbildningar gett bättre resultat än andra utbildningar och långa utbildningar bättre resultat än korta. Effekterna av förberedande arbetsmarknadsutbildningar har inte studerats.

I en av de tidiga positiva utvärderingarna är resultatet särskilt fördelaktigt för utrikes födda. Det handlade då om utbildning som slutfördes 1981 och om årsinkomster som följdes upp 1982 och 1983, år med en relativ arbetslöshet på 2,5–3,5 procent.

I de tre senaste utvärderingarna av arbetsmarknadsutbildning, som också speciellt uppmärksammat utrikes födda, skiljer sig resultaten delvis åt.

Den första visar på inte särskilt positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning om man räknar tiden från arbetsmarknadsutbildningens början och till arbete. Räknat på tiden efter arbetsmarknadsutbildning till arbete är effekten av arbetsmarknadsutbildning positiv. I detta fall är den undersökta perioden 1993–2000. När resultaten (i ett fall) testas för skillnader mellan inrikes och utrikes födda visar det sig att det inte finns några skillnader. De något motstridiga resultaten skulle i så fall även kunna gälla för arbetsmarknadsutbildning och utrikes födda dvs. att om man räknar bort tiden i utbildning så blir effekten positiv, men om man räknar med tiden i utbildning så uteblir effekten: inläsningstiden väger upp behandlingseffekten i tiden efter utbildning.

Den andra utvärderingen handlar om inkomsteffekter efter utbildning. Utvärderingen visar att det i goda tider går bra för utrikes födda som genomgått arbetsmarknadsutbildning (bättre än för inrikes födda) och att det är tvärtom i dåliga tider. Som goda tider betraktades i detta fall genomgången arbetsmarknadsutbildning 1987/88 och 1984/85 samt inkomster tre år därefter, och som dåliga tider genomgången arbetsmarknadsutbildning 1990/91 och inkomster tre år därefter. Avkastningen för de utrikes födda låg på mellan 7 och 26 procent i de två första kohorterna (vilket var högre än för de inrikes födda). I den tredje kohorten var avkastningen negativ det första året och gav inga effekter de två följande åren, vilket tyder på att utrikes födda drabbas hårdare av en lågkonjunktur.

Enligt den tredje studien ger arbetsmarknadsutbildning (1993–1995) inte särskilt positiva effekter för utrikes födda till skillnad från för inrikes födda. Genomsnittseffekten för de utrikes födda, som genomgår utbildning, är inte signifikant. Marginaleffekten är visserligen positiv och signifikant för dem, men inte särskilt stor. Ca 25 procent får en positiv effekt och lika många en negativ, och 50 procent får ingen effekt alls. Skulle effekterna av arbetsmarknadsutbildning kunna bli bättre för utrikes födda om urvalet till arbetsmarknadsutbildning skärptes?

I utvärderingarna av *Kunskapslyftet* jämförs effekterna av den utbildningen med effekterna av att bara gå arbetslös och att delta i arbetsmarknadsutbildning.

Huvudresultatet är att det är lönsamt inkomstmässigt både för kvinnor och män att gå i Kunskapslyftet jämfört med att vara arbetslös, men att det är ännu mer lönsamt att delta i arbetsmarknadsutbildning. För utländska medborgare är mönstret detsamma men avkastningen på både Kunskapslyftsutbildning och arbetsmarknadsutbildning är större för dem än för svenska medborgare. Särskilt avkastningen på arbetsmarknadsutbildning.

Delvis återfinns samma mönster i en studien av kommunal vuxenutbildning (utbildning 1988–1993, inkomst 2000). Den utbildningen förefaller ge mest positiva effekter för invandrare, framför allt för invandrarkvinnor.

Dessa studier av Kunskapslyftet ger alltså en relativt positiv bild av utrikes födda i Kunskapslyftsutbildning och kommunal vuxenutbildning, men en ännu mer positiv bild av utrikes födda och arbetsmarknadsutbildning. Tidpunkterna varierar för Kunskapslyftsstudierna, men det rör sig om utbildningar 1997/1998. Arbetsmarknadsutbildningen hade då dragits ner rejält och den kommunala vuxenutbildningen expanderat kraftigt, vilket kan ha lett till positiva resultat för arbetsmarknadsutbildningen och påverkat relationerna mellan arbetsmarknadsutbildning och Kunskapslyftsutbildning.

Värt att notera är vidare att det i studierna av Kunskapslyftet handlar om arbetslösa. I studien av kommunal vuxenutbildning jämförs inte med arbetslösa utan med *deltagare* och *ickedeltagare* i kommunal vuxenutbildning, både arbetslösa och icke arbetslösa. I Kunskapslyftsutbildning för arbetslösa görs jämförelsen med arbetsmarknadsutbildning av både förberedande och yrkesinriktat slag. I studierna av Kunskapslyftsutbildning för *långtidsarbetslösa* görs jämförelser med yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning.

I de utvärderingar som koncentrerat sig på arbetsmarknadsutbildning ges en splittrad bild av arbetsmarknadsutbildning och arbetsmarknadsutbildning för utrikes födda. Bilden skiljer sig dessutom från resultaten för utvärderingar av Kunskapslyftet och kommunal vuxenutbildning. De två senare utbildningarna ger relativt positiva resultat medan de förra lutar åt det negativa hållet.

De övriga enskilda studierna av utbildning som finns med i kartläggningen tillför inte särskilt mycket, men intressant att notera är att

- utomnordiska medborgare deltar i »sämre« utbildningar (t.ex. SWIT-utbildningar med låg måluppfyllelse)
- utomnordiska medborgare snarare hamnar i nya åtgärder än i jobb (t.ex. efter datortek)

- ogenomtänkta processer och åtgärder misslyckas (jfr IT-Virtulina, Viplanutbildningen och den kompletterande utbildningen för akademiker med utländsk examen).

Växtkraft Mål 3 och Equal

Halvtidsutvärderingarna av Växtkraft Mål 3 och Equal är främst processutvärderingar vars resultat kan användas i den fortsatta styrningen av programmen. De har inte mycket att säga om effekter av arbetsmarknadspolitiska insatser för integration av utrikes födda på arbetsmarknaden. De har inte ens lyckats prestera riktiga s.k. måltvärderingar (utfall jämfört med resultatmål).

De flesta integrationsprojekten sysslar med praktik och utbildning men det finns i halvtidsutvärderingen av Mål 3 ingen koppling mellan projektens inriktning och resultat. Majoriteten av projektledarna för de projekt som enligt de preliminära uppföljningarna verkar ge goda resultat är dessutom osäkra på om deras projekt kommer att få fortsätta. Arbetsförmedlingarna betraktar ofta projekten som för dyra för reguljär verksamhet. Fler projekt om företagande anses önskvärda.

Kravet på medfinansiering utpekats som ett problem för innovativa projekt och för projekt som handlar om arbetsgivarattityder och rekrytering. Att ansvaret för integrationsfrågorna flyttats från Näringsdepartementet till Justitiedepartementet tolkas av utvärderarna som en markering av att diskrimineringsfrågan anses som avgörande.

Halvtidsutvärderingen av Equal innehåller ännu mindre av substans i termer av resultat och effekter. Gemensamt för utvärderingarna av Växtkraft Mål 3 och Equal är dock att författarna anser att erfarenheterna från projekten i princip borde samlas in och spridas både lokalt och centralt. »Från högre nivå i samhället och det politiska systemet har intresset för Equal visat sig vara skralt och system för tillvaratagande av kunskaper lyser ofta med sin frånvaro« (Ramböll & Institute of Public Management 2003). Men det är tydligen inte en uppgift som författarna av utvärderingarna själva ansett sig ha haft i uppdrag att ta itu med.

En tidigare utvärdering av Växtkraft Mål 4, ett program som numera gått ihop med Växtkraft Mål 3, är intressant i detta sammanhang eftersom det handlar om kompetensutveckling i företag, vilket skulle kunna vara ett alternativ till arbetsmarknadsutbildning. Resultaten tyder på att satsningen varit försvarbar som utvecklingsinsats för företagen. Huruvida individernas position på arbetsmarknaden förstärks är mer osäkert och skulle behöva undersökas närmare.

Över- och underrepresentation av utrikes födda i åtgärder

Utvecklingstendenserna för utrikes föddas överrepresentation i arbetsmarknadspolitiska åtgärder verkar vara en viss nedgång från början av 1990-talet i den proportionsvisa överrepresentationen i åtgärder – som sedan omkring 1999/2000 åter vänder uppåt mot en proportionsvis överrepresentation.

Invandrare från Asien och Latinamerika och, åtminstone i senare anlända kohorter, även invandrare från Östeuropa, Sydeuropa, Mellanöstern och Afrika har varit överrepresenterade i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Överrepresentationen gäller dock främst arbetsmarknadsutbildning och inte arbetsmarknadsinriktade åtgärder. Till bilden hör också att deltagandet i arbetsmarknadsutbildning varit proportionsvis större än i Kunskapslyftet.

Hur det är med deltagandet i *arbetsförmedlingsservice* har inte undersökts i de studier som här refereras. Det saknas i stort sett utvärderingar av hur det går för utrikes födda i åtgärder som friår, rörlighetsstimulerande åtgärder och ungdomsåtgärder. Beträffande friår är det ännu för tidigt att bedöma dess effektivitet ur sysselsättningssynvinkel. Frågan om utrikes födda är över- eller underrepresenterade i den åtgärden kan därför ännu så länge förefalla tämligen irrelevant. Om man vill påverka utrikes föddas chanser till arbete genom bosättningspolitik eller liknande, hade det varit bra om det funnits mer utvärderingar av rörlighetsstimulerande åtgärder att stå på.

Slutsats

Även om det går långsammare för de utrikes födda att komma ut i arbete än för inrikes födda, med eller utan arbetsmarknadspolitiska åtgärder, verkar det intressant med satsningar för deras del på

- arbetsförmedling och bemanningsföretag
- subventionerad sysselsättning och stöd till start av näringsverksamhet
- arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning – om de senaste resultaten av utvärderingarna står sig.

Kunskapsluckor

Integrationsproblematiken har inte varit någon huvudfråga i utvärderingssammanhang. I översiktarna är det först kring 2002–2005 som det påpekas att det saknas kunskap om hur åtgärder för utrikes födda fungerar, att dessa åtgärder borde utvärderas mer systematiskt och att orsaker bakom utfall och effekter borde studeras. Som framgått ovan är dock inte kunskapsläget helt otillfredsställande, men kunskapsluckor kan ändå diskuteras på olika nivåer och på olika områden.

Övergripande och metodologiska kunskapsluckor

Det finns för få utvärderingar för att metaanalyser ska kunna göras av effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden. Metodmässigt täcker existerande utvärderingar ett smalt spektrum av utvärderingstyper. Avancerade effektutvärderingar av kvantifierat och statistiskt slag av typen black box dominerar. Vad som saknas är exempelvis kombinerade process- och effektutvärderingar, liksom programteoretiskt motiverade utvärderingar, målrelaterade utvärderingar och utvärderingar som involverar intressenter och brukare.

Vissa utvärderingsområden är också underrepresenterade. Den svenska arbetsmarknadspolitiken är en del av EU:s sysselsättningsstrategi. Särskilt den Europeiska socialfondens program Växtkraft Mål 3 och Equal är till för att stödja och utveckla arbetsmarknadspolitiken bl.a. genom innovativa projekt. Av tradition är den svenska arbetsmarknadspolitiken inriktad på inträde och återinträde på arbetsmarknaden. Inom Växtkraft Mål 3-programmet och Equal finns dock projekt som har en bredare inriktning. Vilken roll spelar mixen av åtgärder (traditionella och innovativa), den ekonomiska situation i vilken de sätts in och utvecklingen av näringslivet över tiden?

Kostnads-/intäktsanalyser kopplade till utvärderingar förekommer sällan numera. Slutsatser beträffande framgångsrika åtgärder baseras på effekter i termer av tid i arbetslöshet, andelar i sysselsättning en viss tid efter åtgärd (dess början eller dess sluttidpunkt) och/eller inkomster (impact-analyser). Slutsatserna baseras inte på åtgärdernas samhällsekonomiska nettoeffekter med beaktande av kostnaderna för åtgärderna.

De aktuella utvärderingarna

Givet den osäkerhet som råder på vissa punkter vore det önskvärt med fler

- jämförande åtgärdsutvärderingar (för utrikes och inrikes födda)
- utvärderingar av de »stora« åtgärderna som subventionerad sysselsättning, stöd till start av näringsverksamhet och arbetsförmedling inklusive åtgärder för effektivare jobbsökande (för utrikes och inrikes födda)
- utvärderingar på punkter där oklarheter tycks föreligga, t.ex. beträffande utrikes födda och effekter av utbildning – arbetsmarknadsutbildning, kommunal vuxenutbildning samt kompetensutveckling och utbildning i företag.

Andra områden som är underförsörjda med utvärderingar för utrikes födda är friår, handikappåtgär-

der, ungdomsåtgärder och rörlighetsstimulerande åtgärder.

I rapporten (avsnitt 2.10) ges exempel på utvärderingar där integrationsaspekten saknas. Det kan diskuteras om det vore önskvärt och möjligt att få in integrationsaspekten i mer eller mindre alla utvärderingar som görs. Ett mindre kostsamt alternativ skulle kunna vara att ha ett mer strategiskt inriktat utvärderingsprogram där centrala program och projekt valdes ut för utvärdering och resultatspridning, så att värdet av programmen/projekten kan öka.

Det har inte legat inom ramen för denna studie att närmare analysera orsakerna till de kunskapsluckor som noterats. I grunden beror luckorna på en avsaknad av beställningar från regeringen, bristande engagemang från myndigheterna och ointresse från forskare och oberoende, privata analytiker. Den arbetsmarknadspolitiska integrationsfrågan har inte heller fått fotfäste inom »civila« organisationer som t.ex. nätverket Utvärderarna och SVUF (Svenska utvärderingsföreningen) (jfr Sohlman 2005).

Avslutningsvis bör tilläggas att grundläggande kunskaper om arbetsmarknadens funktionssätt och de utrikes föddas situation på arbetsmarknaden naturligtvis är avgörande för att arbetsmarknadspolitiken effektivt ska kunna utformas ur en integrationssynvinkel. Utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan inte ersätta dylika kunskaper utan endast komplettera dem.

3. Sammanfattning av underlagsrapporten *Styrsystemet och utvärderingar som en del av styrsystemet*

3.1 Resultatet av underlagsrapporten

Här följer en sammanfattning av underlagsrapporten *Styrsystemet och utvärderingar som en del av styrsystemet* (Sohlman 2005). Underlagsrapporten finns i sin helhet på www.integrationsverket.se och är den ena av de två underlagsrapporter som tillsammans utgör den här slutrapporten. Den andra, *Kartläggning av resultat från utvärderingar* finns i sin helhet i kapitel 2.

Styrning på EU-nivå

Det finns några konkreta integrationsmål på EU-nivå, bland annat »att minska skillnaden mellan andelen arbetslösa EU-medborgare och andelen arbetslösa bland övriga länders medborgare«. EU har också en riktlinje som går ut på att »främja integration av mindre gynnade personer på arbetsmarknaden och

motverka diskriminering av dem». I anslutning till den rekommendationen fick Sverige 2004 en uppmaning att »följa upp resultaten av insatserna för att integrera invandrare i arbetskraften«. Regeringen svarar anmärkningsvärt nog Kommissionen att man inte anser sig ha några utvärderingar att rapportera, men att man avser ta initiativ för att förbättra kunskaperna om effektiviteten av olika integrationsinsatser på arbetsmarknadsområdet. Exempelvis anges att arbetsplatsintroduktion (API/SIN) för vissa invandrare ska utvärderas av IFAU (även om inget formellt uppdrag ännu gått till IFAU) (Regeringskansliet 2004).

EU:s sysselsättningsstrategi har främst varit en affär mellan regeringen och Kommissionen. Att notera är att det först 2005 finns en hänvisning till EU:s sysselsättningsstrategi i regeringens styrning av de svenska myndigheterna (i regleringsbrevet till AMS). Gemenskapens strukturfonder, särskilt den Europeiska socialfonden, är till för att stödja genomförandet av åtgärder inom sysselsättningsstrategin. För Sveriges del är det Svenska ESF-rådet som förvaltar den Europeiska socialfondens program: Växtkraft Mål 3 och gemenskapsinitiativet Equal. Programverksamheten liksom utvärderingen av denna styrs nästan enbart av EG-regler.

Styrning inrikespolitiskt

Målen för integrationspolitiken och dess arbetsmarknadspolitiska del har successivt byggts ut.

Till grundmålen för integrationspolitiken hör:

- Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund samt att det integrationspolitiska arbetet särskilt ska inriktas på att ge stöd till individens egen försörjning och delaktighet i samhället (1998).

(Regeringens proposition 1997/98:16, regeringens proposition 2004/05:1.)

Målen beträffande utrikes föddas andel av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är följande:

- De utomnordiska medborgarna ska ha en högre andel av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna än vad som motsvaras av deras andel av samtliga arbetssökande utan arbete (1998).

(Regeringens proposition 1997/98:16.)

- De utrikes födda bör ha en andel av åtgärderna som motsvarar deras utsatthet på arbetsmarknaden (2000).

(Regeringens proposition 1999/00:98.)

Kvantifierade mål:

- Målet 80 procent sysselsatta (reguljärt sysselsatta i befolkningen 20–64 år) ska gälla både utrikes födda och hela befolkningen.

- Andelen utrikes födda med arbete i nivå med deras högskoleutbildningen ska öka.
- Mångfalden i staten – den etniska och kulturella mångfalden ska öka på alla nivåer (2005).
(Regeringens proposition 2004/05:1.)

Medel

Integrationsproblemen ska i huvudsak lösas med generella politiska åtgärder. Rena säråtgärder förekommer, men oftast handlar det om *säråtgärder* inom ramen för generella åtgärder (jfr t.ex. regeringens proposition 1997/98:16). Enligt bedömningen i denna rapport är framför allt följande åtgärder direkta säråtgärder med inriktning på utrikes födda:

- personalförstärkning till arbetsförmedlingarna i invandratäta områden
- kompletterande utbildning för personer med utländsk högskoleutbildning
- försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion (API/SIN) för vissa invandrare
- prova-på-platser
- arbetsplatsbedömning av yrkeskompetens (jfr Sohlman 2005).

Regeringen har dock även uttryckt särskilda förhoppningar om att vissa andra åtgärder ska vara till fördel för de utrikes födda och deras integration på arbetsmarknaden, bl.a.

- Kunskapslyftet
- SWIT – den särskilda IT-utbildningen i samarbete med näringslivet
- överenskommelsen mellan statliga myndigheter, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet om utvecklingen av introduktionen för flyktingar och andra invandrare.

För Kunskapslyftet finns vissa utvärderingar, även om de inte tillkommit på beställning av regeringen. För SWIT och personalförstärkningen finns det inga utvärderingar. Överenskommelsen lär vara under utvärdering i AMS regi. Den är av intresse i detta sammanhang eftersom den inkluderar särskilda satsningar på arbetsförmedling. I budgetpropositionen för 2005 anges att satsningen 2001–2003 på kompletterande högskoleutbildning kommer att utvärderas. Även för API/SIN har regeringen utlovat en utvärdering. Hur det blir för de senast introducerade åtgärderna, prova-på-platser och arbetsplatsbedömning av yrkeskompetens, återstår att se (jfr Sohlman 2005).

En särskild myndighet, Integrationsverket, inrättades 1998 bl.a. med uppgift att följa och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald. Alla statliga myndigheter ska dock i enlighet med en särskild förordning

samt verksförordningen beakta samhällets etniska och kulturella mångfald, både när de utformar och bedriver sin verksamhet. Med detta avses i princip att myndigheterna ska följa upp och utvärdera sin verksamhet i förhållande till dessa integrationspolitiska mål. Kommittéförordningen lägger en liknande uppgift på kommittéerna.

Integrationspolitiken är ett tvärpolitiskt område vilket gör att många – åtminstone sex – enheter i regeringskansliet är involverade i styrningen av myndigheterna och deras utvärderingar av effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder på integrationen av utrikes födda. Detta kan kanske vara problematiskt. Några exempel:

- *Justitiedepartementet* är enheten för integration och mångfald²¹ med huvudmannaskap för Integrationsverket.
- *Näringsdepartementet* är arbetsmarknadsenheten med huvudmannaskap för AMV, IFAU och Svenska ESF-rådet. Analys- och utredningssekreteriatet har huvudmannaskap för ITPS.
- *Finansdepartementet* är enheten för statlig förvaltningsutveckling med huvudmannaskap för Statskontoret och (tidigare) Riksrevisionsverket.
- *Utbildningsdepartementet*, Skolenheten, har huvudmannaskap för Skolverket och Myndigheten för Skolutveckling. Vuxenutbildningsenheten har huvudmannaskap för (tidigare) Kunskapslyftskommittén.

Nedan sammanfattas de utvärderingsuppdrag som regeringen fördelat, myndighet för myndighet. Även myndigheternas återrapporteringsuppdrag har studerats med syftet att undersöka om där döljer sig några utvärderingar. En kort genomgång görs också för utvärderare utanför den statliga sektorn.

Integrationsverket

När den nya *integrationspolitiken* introducerades gjorde regeringen bedömningen att det behövdes en ny myndighet för att ge den nya politiken trovärdighet. Myndigheten, och inte regeringskansliet, borde ansvara för uppföljning och utvärdering tväremot vad Invandrarpolitiska kommittén föreslagit (regeringens proposition 1997/98:16, regeringens skrivelse 2001/02:129, Förordning 1998:201).

Integrationsverket förfogar inte över några arbetsmarknadspolitiska åtgärder men har ett allmänt utvärderingsansvar. Integrationsverket har dock inte fått några uppdrag eller återrapporteringskrav som har direkt bäring på den typ av utvärderingar som studeras i denna rapport. Några av uppdragen tangerar dem: den kommunala introduktionen för

flyktingar och andra nyanlända invandrare samt storstadssatsningen, där utvärderingar av arbetsförmedlingsinsatser hade varit intressanta att ta del av, liksom utvärderingar av vad (de arbetsmarknadspolitiska) myndigheterna gjort av sitt allmänna integrationsuppdrag. Några dylika utvärderingar har dock inte påträffats.

Vad Integrationsverket ska utvärdera är oklart i grunddokumenten och regeringsuppdragen gör det inte klarare. Två alternativ är tänkbara:

- Analysera, ge kunskapsunderlag, utvärdera på områden som ingen annan myndighet sysslar med (t.ex. den kommunala introduktionen för flyktingar och andra nyanlända invandrare samt storstadssatsningen).
- Utvärdera (även) på andra myndigheters områden, t.ex. AMS område, det arbetsmarknadspolitiska, för att kunna verka pådrivande inom dessa.

Integrationsverket har valt det förra alternativet. Statskontoret (2002) stöder tolkningen att Integrationsverket inte har något huvudansvar eller samordningsansvar vad gäller utvärderingar av åtgärder för integrering av utrikes födda på arbetsmarknaden. Riksdagens revisorer (2003) och särskilt Riksrevisionen (2005) är av annan uppfattning. Riksrevisionen menar att Integrationsverket har det övergripande ansvaret att följa och utvärdera integrationspolitiken samt att ge regeringen underlag för att genomföra integrationspolitiken (inklusive den arbetsmarknadspolitiska delen).

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)

Det är först i och med regleringsbrevet för 2002 som etnicitet ska vara en aspekt som IFAU generellt sett har att beakta i sina utvärderingar. IFAU har i regleringsbrevet endast fått två särskilda regeringsuppdrag med direkt inriktning på integrationsfrågan – båda så sent som 2005. Till detta kommer ett särskilt regeringsuppdrag (2002) i utvärderingen av EU:s samsättningsstrategi, där IFAU skulle utvärdera EU:s rekommendation »att integrera invandrare i arbetskraften«.

Allmänt sett kan sägas att IFAU levererat vad de skulle och med god kvalitet (jfr Hjalmarsson m.fl. 2004). I uppdragen – med undantag för uppdraget om EU:s rekommendation och de uppdrag som gäller för 2005 och som ännu inte slutredovisats – har det inte ingått att särskilt beakta integrationsaspekten. Så har i vissa fall ändå skett. Sådana utvärderingar bidrar naturligtvis till kunskaperna om arbetsmarknadspoli-

tikens integrationseffekter, men kunskapsläget skulle ha kunnat vara ännu bättre om integrationen på arbetsmarknaden beaktats mer genomgående.

I de två senaste årsredovisningarna återrapporterar ett regeringsuppdrag om *arbetsmarknaden för invandrare*. Återrapporteringen sker mer pliktskyldigt än fylligt och inspirerat. Incitamenten för en forskningsinriktad myndighet att lägga ner ett stort arbete på sådana översikter är kanske små. Riksrevisionen (2005) gör ett liknande konstaterande beträffande myndigheter och allmänna integrationsuppdrag i regleringsbrev.

En policy slutsats som IFAU dragit är att det inte behövs några specialstudier av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för utrikes födda. Det har, enligt IFAU:s bedömning, visat sig att rangordningen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder blir densamma för utrikes som för inrikes födda. Bra arbetsmarknadspolitiska åtgärder för inrikes födda är även bra för utrikes födda (även om effekterna för de senare i termer av t.ex. chans till sysselsättning är sämre än för inrikes födda). En slutsats som inte helt stämmer med resultatet av denna kartläggning (jfr avsnitt 1.2 och 2.2 samt sammanfattningar). Däremot skulle det enligt IFAU kunna vara intressant att jämföra resultaten för olika aktörer (t.ex. kommuner, arbetsförmedlingar, andra privata och offentliga organisationer) vad gäller effekterna av åtgärder för utrikes och inrikes födda (Sohlman, 2005).

De studier som IFAU baserar ovanstående slutsatser på var gjorda innan kraven i regleringsbrevet skärptes. Senare studier kan visserligen ha haft med medborgarskap eller födelse land som bakgrundsvariabel/kontrollvariabel, men dessa variabler har inte utnyttjats för att få fram separata slutsatser för utrikes födda. I vissa fall kan en bidragande orsak ha varit att datamaterialet inte tillåtit dylika nedbrytningar. IFAU skulle i så fall, om man velat agera i enlighet med regleringsbrevet, ha kunnat påpeka dataproblemen och drivit på för att få dem lösta.

IFAU:s policy vad gäller relationer till politiskt beslutsfattande är också värd att notera i sammanhanget. Man vill inte riskera att hamna i situationen att behöva utvärdera sina egna politiska rekommendationer. Därför gör man inte heller några sådana i anslutning till utvärderingarna. Resultaten ska tala för sig själva. Vissa undantag förekommer dock. Ett exempel är översikten av arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter (Calmfors m.fl. 2002), där vissa slutsatser dras och rekommendationer ges. Då internationella forskare har varit verksamma vid IFAU har det även förekommit att de i sina rapporter dragit policy slutsatser. De har dock i dessa fall gällt

för andra länder. Författarna har stått för slutsatserna och någon risk att IFAU skulle komma att utvärdera dem har inte funnits.

Förutom via rekommendationer i rapporter kan utvärderare ha andra relationer till politiskt beslutsfattande. Chef och medarbetare vid ett utvärderingsinstitut kan vara med som experter i utredningar, delta i informella överläggningar, samtal m.m. Inte heller sådana uppdrag har IFAU åtagit sig. Sitt bidrag till att öka kompetensen i regeringskansliet och på andra håll i samhället anser sig IFAU ha gett genom att hålla föredrag, ge kurser och utbilda (Sohlman 2005).

Arbetsmarknadsverket/Arbetsmarknadsstyrelsen

För AMS del sker det i regleringsbrevet en stegvis upptrappning av regeringens markeringar av betydelsen av integrationen på arbetsmarknaden. I regleringsbrevet för 1999 nämns inte integrationsfrågan alls medan den i regleringsbrevet för 2005 nämns i fyra av sex mål för verksamhetsgrenarna. I inriktningsparagraferna anges där att särskild uppmärksamhet ska ägnas personer med utländsk bakgrund²² som en av målgrupperna. Det gäller målen att

- korta arbetslöshetstiderna
- arbetslösa ska få varaktigt och osubventionerat arbete
- personer ska gå från lönebidrag till osubventionerat arbete
- deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ska få arbete efter avslutat program.

Utöver de allmänna uppmaningarna att beakta utländsk bakgrund ska AMS, i enlighet med regleringsbrevet för 2005, arbeta med vissa åtgärder speciellt inriktade på utrikes födda:

- försöksverksamheten med bristyrkesutbildning för redan anställda, som öppnar för att personer med utländsk högskoleutbildning kan få kompletterande utbildning²³
- arbetsplatsintroduktion för vissa invandrargrupper (API/SIN)
- prova-på-platser inom arbetspraktik
- arbetsplatsförlagd bedömning av yrkeskompetens.

En intressant fråga är hur AMS utvärderingsuppdrag i realiteten ser ut. Enligt instruktionen ska AMS följa upp och utvärdera resultaten av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Olika utredningar har dock konstaterat att regeringens krav på återrapporteringar inte är särskilt långtgående. Oftast är det resultatrapporter och processbeskrivningar som efterfrågas. Sällan ställs explicita krav på effektutvärderingar. Ibland

ställs något starkare krav på analys och bedömning av uppnådda resultat, men det brukar ändå inte påverka återrapporteringen i någon större utsträckning (jfr t.ex. regeringens proposition 1999/00:98). Få av de utvärderingar som ingår i kartläggningen (jfr kapitel 2) har gjorts av AMS. Även återrapporteringar som leder till rekommendationer baseras snarare på uppföljningar och allmänna bedömningar än egna utvärderingar. AMS hänvisar inte heller särskilt ofta till utvärderingar som gjorts av forskare och andra myndigheter.

En annan intressant fråga är hur regeringens krav på vilka områden som ska återrapporteras kommer till. Utrikes födda ska särskilt uppmärksammas inom många områden, men inte vad gäller t.ex. arbetsmarknadsutbildning och friår, eller inom områdena socialpolitik, jämställdhetspolitik, ungdomspolitik och handikappolitik (AMS regleringsbrev för 2005).

Varken regeringen eller AMS har någonsin kvantifierat något av målen som direkt har med integrationen på arbetsmarknaden att göra. Vissa utvärderingar pekar på att de kvantitativa målen är styrande för hur arbetsförmedlingen arbetar. Ett dilemma i detta sammanhang kan naturligtvis vara att regeringen i princip ansett att utrikes födda inte ska särbehandlas, kanske inte heller genom en kvantifiering i målen.

Den situation som utkristalliserat sig i rollfördelningen mellan IFAU och AMS skulle kunna tolkas på följande sätt, och trots allt vara av godo för regeringskansliet: å ena sidan har regeringskansliet tillgång till AMS som sköter den löpande rapporteringen, å andra sidan kan man beställa de effektutvärderingar man önskar sig av IFAU. Resultaten från utvärderingar får man dock av naturliga skäl ofta vänta ganska lång tid på. Här kan AMS vara ett viktigt komplement. AMS har nära samarbete med »fältet« och kan vid behov lätt ta kontakt och kontrollera hur nya förslag skulle kunna bedömas fungera i praktiken, och kan dessutom snabbt komma med uppslag till åtgärder då nya problem aktualiseras (Sohlman 2005).

Svenska ESF-rådet

Utvärderingen vid svenska ESF-rådet styrs främst av EG-regler (Rådets förordning (EG) nr 1260/1999). Regeringen har inte gett ESF-rådet några egna utvärderingsuppdrag i regleringsbrev, och inga utvärderingar av intresse har återfunnits i ESF-rådets årsredovisningar eller särskilda regleringsuppdrag.

Genom EG-styrningen av ESF-rådets utvärderingar står genomförandet av programmen mycket i centrum. Rapporteringar och löpande diskussioner med Kommissionen leder till kontinuerliga anpassningar i programmen. Därmed kan effektiviteten i

genomförandeprocessen kanske öka. Nackdelen med detta arbetssätt är att det till slut kan bli svårt att veta vad det är man utvärderar, ska utvärdera respektive kan utvärdera. Det är först i den *efterföljande* utvärderingen som kommer tre år efter ett programs slutförande som effektutvärdering kommer in i bilden. I halvtidsutvärderingen ska dock en *målutvärdering*, dvs. resultat i förhållande till uppställda mål, göras. Inte ens detta skedde dock i halvtidsutvärderingarna för den aktuella programperioden 2002–2006 (Svenska ESF-rådet 2003, Ramböll & Institute of Public Management 2003).

Kunskapslyftet

Integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden har inte varit någon särskilt framträdande aspekt i Kunskapslyftet. Varken i direktiven till Kunskapslyftskommittén eller i dess utvärderingsuppdrag betonades problematiken. Kommittén fick sina direktiv 1995 och tilläggsdirektiv 1996 och 1997 vilket alltså var före den tidpunkt då integrationsfrågor mer allmänt började uppmärksammas (Kring 2002 eller senare) (SOU 2000:28, SOU 1999:39, SOU 1998:51).

Utvärderingsprogrammet för Kunskapslyftet kom, efter det att Kunskapslyftskommittén avslutat sitt arbete, på sätt och vis att sakna organisatorisk hemvist. Ansvaret gick från kommittén till Utbildningsdepartementet som placerade det på Skolverket. Skolverket hade i sin tur kanske varken resurser eller intresse av att arbeta vidare med sektorövergripande utvärderingar. Om det hade funnits någon direkt ansvarig myndighet är det möjligt att regeringen sett till att integrationen på arbetsmarknaden med tiden också förts in i utvärderingarna av Kunskapslyftet (Sohlman 2005). De allmänna erfarenheterna av Kunskapslyftet, Kunskapslyftskommitténs och andras arbete med utvärderingar, återspeglas främst i vuxenutbildningspolitiska ställningstaganden där integrationsproblematiken inte heller varit någon huvudfråga (jfr t.ex. regeringens proposition 2000/01:27).

Riksrevisionen, Riksdagens revisorer, RRV, Statskontoret, ITPS

Regeringen kan, då uppdrag faller mellan stolarna, anlita någon myndighet med allmänt utvärderingsansvar – numera främst Statskontoret – eller i gränsfall någon myndighet med utvärderingsansvar för en näraliggande sektor såsom ITPS (Institutet för tillväxtpolitiska studier). Så fick t.ex. Statskontoret i uppdrag att göra en översikt av utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration av utrikes födda på arbetsmarknaden, och ITPS en utvärdering

av stödet till start av näringsverksamhet ur näringspolitisk synvinkel. Integrationsverket har tydligen inte betraktats som en myndighet att använda i något av dessa fall.

RRV (Riksrevisionsverket) fick på sin tid en del utvärderingsuppdrag och gjorde också vissa egeninitierade utvärderingar bl.a. av arbetsförmedlingen. Även Riksdagens revisorer gjorde utvärderingar av relevans för arbetsmarknadspolitik och integration. Riksrevisionen har hittills mest granskat regeringens styrning inom de områden som studeras här, dvs. styrning och inte resultat. Kanske kommer man senare in mer på utvärderingar, resultat och effekter, såsom Riksdagens revisorer gjorde.

Ickeoffentliga utvärderare

Det finns inte så många väletablerade forsknings- och utvärderingsmiljöer för utvärdering av arbetsmarknadspolitik och integration. Endast fyra har identifierats – de vid universiteten i Uppsala, Växjö, Umeå och Göteborg. Det finns fler miljöer för forskning kring mångfald, diskriminering och rasism (FAS 2003). För uppföljning och utvärdering av ESF-projekten använder man sig genomgående av konsulter. Några privata oberoende miljöer för integrations- och arbetsmarknadspolitik utvärderingsforskning har dock inte vuxit fram. Den arbetsmarknadspolitiska integrationsfrågan har inte heller fått fotfäste inom »civila« organisationer som t.ex. nätverket Utvärderarna och SVUF (Svenska utvärderingsföreningen) (Sohlman 2005).

3.2 Politiska processer och utvärderingsprocesser

Knappast någon utredning eller proposition med ekonomisk inriktning skrivs numera utan att man å propos den framtida ekonomiska tillväxten, den åldrande befolkningen och arbetsutbudet tar upp frågan om sysselsättningen bland utrikes födda, och hur den skulle kunna öka. Vi har studerat några för integrationspolitiken viktiga och aktuella politiska dokument för att, inom ramen av studien, belysa frågan om det allmänna medvetandet om betydelsen av integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden, har lett till någon »utvärderingskultur« i form av systematiska processer som involverar uppföljningar, utvärderingar och politikutformning.

Några aktuella politiska dokument

I regeringens proposition 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till*

integrationspolitik, är utvärderingsresonemangen inriktade på framtiden och den nya myndigheten, Integrationsverket. Man åberopar inte utvärderingar som underlag för utformningen av den nya integrationspolitiken. Som utgångspunkt hade man dock, i sedvanlig svensk tradition, en SOU-utredning och ett remissförfarande att luta sig mot.

Regeringens skrivelse 2001/02:129, *Integrationspolitik för 2000-talet*, innehåller utförliga resonemang om utrikes födda och arbetsmarknaden. Forskning beskrivs, vissa uppföljningar och utvärderingar redovisas liksom nya uppdrag, utvärderingar och översyner som regeringen beslutat om. Regeringens slutsats är att insatserna så långt inte tycks ha varit tillräckligt effektiva och att de avsedda resultaten inte har uppnåtts. Man hänvisar till nya åtgärder som satts in och gamla som fortsätter. Det finns egentligen inga utvärderingar som underbygger besluten om dessa satsningar, utan besluten baserar sig i bästa fall på uppföljningar. Regeringens styrning av utvärderingsverksamheten har uppenbarligen inte varit tillräckligt kraftfull för att utvärderingar skulle föreligga vid tidpunkten för skrivelsen och underbygga resonemangen i den.

Budgetpropositionen för 2005 antyder ett starkare grepp om politiken från regeringens sida till skillnad från budgetpropositionerna för 2003 och 2004. I budgetpropositionen för 2003 redogörs på utgiftsområdet Invandrare och flyktingar ganska kortfattat för vad som hänt och för vilka insatser som görs inom området. Integrationsverket och RRV har utvärderat *introduktionen i kommunerna* och regeringen har beslutat att en översyn ska göras av introduktionsverksamheten. Regeringen beskriver också myndigheternas integrations- och mångfaldsarbete samt Integrationsverkets uppföljning av detta. Slutsatsen är att myndigheterna behöver mer stöd. Vidare hänvisas till ett brett program av åtgärder som inkluderar kompletterande utbildning för utrikes födda med högskoleutbildning, bristyrkesutbildning för anställda (särskilt utrikes födda) och ett samarbete med Svenskt Näringsliv. Allt detta utan särskilda kommentarer beträffande utvärderingar av arbetsförmedlingarnas insatser (t.ex. i introduktionsverksamheten) eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder i övrigt.

På liknande sätt tar man för utgiftsområdet Invandrare och flyktingar, i budgetpropositionen för 2004, åter upp aktuella insatser: introduktionen, mångfaldsarbetet och pågående och nya arbetsmarknadspolitiska insatser (bl.a. försök med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare, API/SIN). Utan särskilda hänvisningar till utvärderingar görs bedömningen att förbättringar skett, men att de inte sker

tillräckligt snabbt och att arbetet med integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden måste intensifieras.

Regeringen informerar om att sysselsättningsmålet, 80 procent sysselsatta i åldern 20–64 år, även ska gälla utrikes födda. En interdepartemental arbetsgrupp har tillsatts med uppgiften att komma med underlag till kommande budgetpropositioner om beslut beträffande bl.a. indikatorer för att följa utvecklingen, förtydligande av Integrationsverkets uppdrag och kvalitetssäkring av dess utredningar. Regeringen utlovar en skrivelse till riksdagen 2006.

I budgetpropositionen 2005 har man fått fram mål och indikatorer för att mäta måluppfyllelse. Tre av dem gäller arbetsmarknaden, och siffrorna visar att man ligger relativt långt från målen. Liksom tidigare påtalas, utifrån uppföljningar och utvärderingar som gjorts, brister i måluppfyllelse för introduktionen. Mångfaldsarbetet i staten har utvärderats av Statskontoret (2004c) som kommit fram till att arbetet inte haft några djupgående effekter. Aktuella sysselsättningsåtgärder beskrivs snarare än analyseras, vad gäller utvärderingar och effekter. Slutsatserna är att klyftorna mellan inrikes och utrikes födda är stora, större för kvinnor än för män, och att det behövs effektivare och snabbare integration av utrikes födda på arbetsmarknaden. Nya utredningar och utvärderingar planeras.

Sammanfattningsvis avspeglar inte dessa propositioner och skrivelser någon systematisk utvärderingskultur. Tendenser i dylik riktning kanske kan skönjas vad gäller introduktionen för flyktingar och andra nyanlända invandrare samt mångfalden i den statliga förvaltningen. Kopplingen mellan utvärderingar av arbetsmarknadspolitiken och integrationspolitiken är mycket svagare. Därmed inte sagt att de utvärderingar som ändå finns inte indirekt påverkar politikutformningen eller spelar någon roll i allmän kunskapsuppbyggnad. Det är dock först på senare tid (2002 och framåt) som regeringen mer tydligt markerat ett intresse för utvärdering av arbetsmarknadspolitiken och integrationsproblematiken.

Olika utvärderingsprocesser med olika resultat

Ett försök att med två fallstudier belysa utvärderingsars plats i beslutsprocesserna har också gjorts. Dessa visar på olika varianter av implementering, analys och politikutfall. När det gäller *bemanningsföretag* ledde ett experiment till att frågan efter utvärdering avskrevs (Behrenz m.fl. 2002). Försökets upplägg var dock kontroversiellt. Kanske ett annat upplägg hade gett andra resultat. Det finns nya indikationer på att bemanningsföretag i arbetsmarknadspolitiken kan vara ett intressant policyinstrument.

Implementeringsprocessen för *arbetsplatsintroduktion* för vissa invandrare (API/SIN) är mer utdragen, samtidigt som försöksverksamhet snabbt kunnat komma i gång. AMS fick i uppdrag att komma med förslag till försöksverksamhet varvid man kunde luta sig mot – inte utvärderingar – men väl egna tidigare erfarenheter (AMS 2003). Därefter startar försöksverksamheten som innebär att AMS återrapporterar och vidareutvecklar metoderna (AMS 2004b). Under tiden är det meningen att en djupare utvärdering av effekterna ska förberedas av AMS och IFAU. Utvärderingen ska genomföras av IFAU, även om IFAU ännu inte fått något formellt uppdrag att utvärdera åtgärden.

Dessa två fallstudier ökar kanske inte förståelsen av utvärderings- och beslutsprocesserna särskilt mycket. De pekar dock på att utvärderingar kan behöva replikeras i takt med samhällsutvecklingen, och på att strategin för implementering och utvärdering också kan vara viktig för att få fram bra projekt och relevanta utvärderingsresultat.

Noter

- 1 Förutom utvärderingar av EU-programmen Växtkraft Mål 3 och Equal där det finns särskilda EU-regler för utvärderingar.
- 2 Som framgår av underlagsrapporterna (kapitel 2 och Sohlman 2005) är de att betrakta som explorativa eftersom det inte fanns något aktuellt kartläggningsunderlag att utgå ifrån.
- 3 Explorativ i den bemärkelsen att den är den första i sitt slag. Kartläggningar av utvärderingar förekommer, men inte med den breda och specifika inriktning på arbetsmarknadspolitiska åtgärder för utrikes födda som här är aktuell.
- 4 IFAU ger sedan 1997 årligen ut en publikation som beskriver de aktuella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna (jfr t.ex. Runeson 2004).
- 5 Beveridge-kurvan anger sambandet mellan antalet vakanser och antalet arbetssökande. Matchningsfunktionen anger sambandet mellan å ena sidan antalet matchningar och å andra sidan antalet vakanser och antalet arbetssökande.
- 6 OTA (Offentligt tillfälligt arbete), arbetsmarknadspolitisk åtgärd för personer över 55 år.
- 7 De flesta studier av senare datum studerar deltagarna från det att de går in i åtgärder, vilket gör att man även kan få med åtgärdernas eventuella inläsningseffekter samt en mer rättvisande jämförelse med ickedeltagare i analysen. Antalet deltagare i vissa av åtgärderna var också relativt litet i denna studie, varför viss försiktighet i tolkningen av resultaten rekommenderas i Calmfors m.fl. (2002).
- 8 Jfr även Riksdagens revisorer 2002/03:2, Statskontoret 2004a.
- 9 Se vidare avsnitt 2.8 där utvärderingar av programmet Växtkraft Mål 3 i sin helhet behandlas.

- 10 Minst två oddskvoter var signifikanta för varje typ av »arbete«. Jämförelsegruppen var öppet arbetslösa i norra Storstockholm, korrigerat för kön, ålder, utbildning, medborgarskap, sökandekategori vid antagning, antagningstidpunkt, antal inskrivningsdagar före antagning, arbetslöshetsförsäkring och arbetshandikapp. Två metodproblem nämns: språknivån, som inte fanns med som kontrollvariabel, och arbetslöshetssituationen i norra Storstockholm, som kanske inte var jämförbar med Rinkebys.
- 11 Skillnaden kan i vissa fall vara hårfin mellan »riktiga jobb« och »extrajobb« som inte skulle ha kommit till stånd utan åtgärden. I det senare fallet handlar det ofta om den offentliga sektorn där viss kontroll över situationen i princip kan utövas.
- 12 Med utländsk härkomst avses om företagaren, dennes mor eller far är född utomlands.
- 13 Dahlberg (1972) och Kjellman (1975) använder deltagare i arbetsmarknadsutbildning som inte hade »nytta« av utbildningen dvs. inte arbetade i utbildningsyrket som jämförelsegrupp.
- 14 Huvudresultatet är att arbetsmarknadsutbildning ger betydande positiva effekter, trots vissa variationer och osäkerheter i resultaten (Calmfors m.fl. 2002; Brännäs & Eriksson, 1995; Ackum Agell m.fl. 2002).
- 15 Resultaten kan ha påverkats i positiv riktning av metodval m.m. (Calmfors m.fl. 2002).
- 16 Det finns inga uppgifter om utbildningsinriktning, om utbildningen avslutades eller om det handlade om deltagande i ett AMI-program.
- 17 I det slutliga urvalet var andelen som deltog i förberedande utbildningar 28 procent.
- 18 En kommentar till denna slutsats är att alla utredningar som i budgetpropositionerna kallades för utvärderingar också räknades som utvärderingar i kartläggningen. I området Arbetsliv ingår vidare arbetsmarknaden och för det området bedöms utvärderingarna som otillräckliga, vilket också skulle kunna indikera brister beträffande effekter av arbetsmarknadspolitiken för såväl inrikes som utrikes födda.
- 19 Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund (regeringens proposition 1997/98:16 med senare ändringar).
- 20 Målet 80 procent sysselsatta (reguljärt sysselsatta i befolkningen 20–64 år) ska gälla både utrikes födda och hela befolkningen; andelen utrikes födda med arbete i nivå med högskoleutbildningen ska öka; mångfald i staten – den etniska och kulturella mångfalden ska öka på alla nivåer. (Regeringens proposition 2004/05:1.)
- 21 Enheten har en brokig historia med tidigare lokalisering till Näringsdepartementet 2000–2002, Kulturdepartementet 1998–2000, Inrikesdepartementet 1996–1998, Arbetsmarknadsdepartementet 1994–1996, Kulturdepartementet 1991–1994, Arbetsmarknadsdepartementet –1991. (Statskontoret, 2002a).
- 22 Här gäller det således inte bara utrikes födda, utan även personer med utländsk bakgrund (här ej närmare definierat).

23 Tidigare fanns separata projekt för kompletterande utbildning för utrikes födda.

Referenser och kontaktpersoner

Referenslista

- Ackum Agell, S. 1996. »Arbetslösas sökaktivitet« i SOU 1996:34: *Aktiv arbetsmarknadspolitik*. Expertbilaga till Arbetsmarknadspolitiska kommitténs betänkande.
- Ackum Agell, S., Forslund, A., Hemström, M., Nordström Skans O., Runeson, C. & Öckert, B. 2002. *Follow-up of the EU's recommendations on labour market policy*. IFAU, rapport 2002:3.
- Albrecht, J., van der Berg G.J. & Wroman, S. 2004. *The knowledge lift: The Swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels*. IFAU, Working Paper 2004:17.
- Althin & Behrenz. 1998. »An efficiency analysis of Swedish employment offices« i *Essays on the employment service and employers' recruitment behaviour*. Doktorsavhandling, Lund Economic Studies nr 79, Lunds universitet.
- AMS. 1999. *Uppföljning av Mål 3 inom EU:s strukturfonder*. ISEKuu 1999:2.
- AMS. 2002a. *Första året med aktivitetsgarantin – en utvärdering av aktivitetsgarantins effekter*. 2002:2, Ura.
- AMS. 2002b. *Uppföljning av försöksverksamhet med bristyrkesutbildning för redan anställda*. Prora 2002:1.
- AMS. 2003. *Förslag till inrättande av Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare*. Proposition 202/03:44, AMS. Dnr 03-003743-05.
- AMS. 2004a. *Slutrapport om kompletterande utbildning 2001–2003 för personer med utländsk högskoleutbildning m.fl.* Regleringsbrev för 2003. Övriga mål och återrapporteringsuppdrag i).
- AMS. 2004b. *Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare – försöksverksamhet under perioden 030901–051231*. Rapport avseende tidsperioden 030901–040430. Övriga mål och återrapporteringsuppdrag).
- AMS. 2000–2004. Årsredovisningar.
- Andersson, P. & Wadensjö, E. 2004. *Hur fungerar bemanningsbranschen?* IFAU, rapport 2004:15. Även i SOU 2004:12.
- Andrén, T. & Andrén, D. 2005. »Assessing the Employment Effects of Vocational Training Using a One-Factor Model« i *Applied Economics* 2005.
- Andrén, T. & Gustafsson, B. 2004. »Income Effects from Labor Market Training Programs in Sweden During the 80s and 90s« i *International Journal of Manpower* 2004:8.
- Arai, M., Regnér, H. & Schröder, L. 1999. »Är arbetsmarknaden öppen för alla?« i *Långtidsutredningen* SOU 2000:7 (bilaga 7).
- Axelsson, R., Brännäs, K. & Löfgren, K-G. 1996. *Arbetsmarknadspolitik, arbetslöshet och arbetslöshetstider under 1990-talets lågkonjunktur*. Umeå Economic Studies nr 418. Umeå universitet.
- Axelsson, R. & Löfgren, K-G. 1992. *Arbetsmarknadsutbildningens privat- och samhällsekonomiska effekter*. EFA-rapport nr

- 25, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Axelsson, R., Bjelkeby, Å., Linder, Å., Stenberg, Å., Westerlund, O. & Åström, J. 2005. *Arbetsinkomster, rörlighet och övergång till postgymnasiala studier efter avslutade studier i Komvux*. ITPS A 2005:9.
- Axelsson, R. & Westerlund, O. 2004. *Kunskapslyftets privatekonomiska effekter – nybörjare terminen 1997*. Umeå Economic Studies nr 630. Umeå universitet.
- Axelsson, R. & Westerlund, O. 2005. *Kunskapslyftets effekter på årsarbetsinkomster – nybörjare höstterminen 1997*. ITPS, R 2005:2.
- Bager-Sjögren, L., Gustavsson O. & Pettersson, L. 2003. *Växtkraft Mål 4 – en effektstudie*. ITPS A 2003:1.
- Behrenz, L. 1998. »An impact analysis of a personnel increase in Swedish employment offices« i *Essays on the employment service and employers' recruitment behaviour*. Doktorsavhandling, Lund Economic Studies nr 79, Lunds universitet.
- Behrenz, L., Delander, L., Månsson, J. & Nyberg, E. 2002. »Platsförmedling för arbetslösa invandrare – utvärdering av ett försök med samverkan mellan bemanningsföretag och arbetsförmedling« i *Arbetsmarknad och Arbetsliv*, årg. 8, nr 4. (Även i SOU 2004:21.)
- Bergeskog A. 2001. *Arbetsmarknadspolitik för personer med funktionshinder – en länderjämförelse*. IFAU, rapport 2001:11.
- Bjelkeby Å. & Åström, J. 2005. *Vuxenutbildning och regional rörlighet i Sverige 1997–2001. Deltagare i Komvux ht 1997 och jämförelsegrupper*. ITPS, R 2005:1.
- Benmarker, H. & Nilsson, A. 2000. *Kvinnoforumets arbetsmarknadsprogram – fortsättningen*. IFAU, rapport 2000:12.
- Brännäs, K. & Eriksson, M. 1995. »Enrolment in Labour Market Training Programmes.« *Labour*, vol. 10, nr 1.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemström, M. 2002. *Vad vet vi om arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?* IFAU, rapport 2002:8. (Även Calmfors, L., Forslund, A. & Hemström, M. 2001. »Does active labour policy work? Lessons from Swedish experiences« i *Swedish Economic Policy Review*, 2001:2.)
- Carling, K., Edin, P-A., Harkman, A. & Holmlund, B. 1994. *Unemployment Duration, Unemployment Benefits and Labor Market Programmes in Sweden*. Working Paper 1994:12, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet. (Även i *Journal of Public Economics*.)
- Carling K. & Gustavsson, L. 1999. *Starta-egget-bidrag eller rekryteringsstöd. Vilket är effektivast?* IFAU, rapport 1999:5. (Även IFAU, Working Paper 1999:6.)
- Carling K. & Richardson, K. 2001. *En jämförelse av arbetsmarknadsprogrammets effekt på anställningssannolikheten*. IFAU, rapport 2001:2. (Även Carling K. & Richardson, K. 2001. *The relative efficiency of labor market programs: Swedish experience from the 1990's*. IFAU, Working Paper 2001:2.)
- Dahlberg, Å. 1972. *Arbetsmarknadsutbildningens verkningar för den enskilde och för samhället*. Umeå Economic Studies nr 3. Umeå universitet.
- Dahlberg, Å. 1978a. »Effects of migration on the incomes of unemployed people« i *British Journal of Industrial Relations*, vol. 16.
- Dahlberg, Å. 1978b. »Geografisk rörlighet – sociala och ekonomiska effekter« i *Arbetsmarknadspolitik i förändring*. SOU 1978:60.
- Dahlström, G. 1974. »Arbetsmarknadsutbildning« i *Att utvärdera arbetsmarknadspolitik*. SOU 1974:29.
- Davidsson, L. 2000. *Viplanprojektet: en utvärderingsrapport*. IFAU, rapport 2000:11.
- Delander, L. 1978. »Studier i arbetsförmedlande verksamhet« i *Arbetsmarknadspolitik i förändring*. SOU 1978:60.
- Delander, L. 1981. *Platsförmedling som jämställdhetsinstrument*. AMS.
- Delander, L. 1982. *Sysselsättningseffekter av utökade arbetsförmedlingsinsatser för invandrare*. AMS.
- Ds 2004:22. *Öppna dörrar – sänkta trösklar*.
- Edin, P-A., Heiborn, M. & Nilsson, C. 1998. »Inter-regional Migration in Sweden« i Heiborn, M.: *Essays on Demographic Factors and Housing Markets*. Doktorsavhandling, Economic Studies nr 40, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Edin P-A. & Holmlund, B. 1991. »Unemployment, vacancies and labour market programmes: Swedish evidence« i I F. Padoa Schioppa, red.: *Mismatch and Labour Mobility*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ekberg, J. & Rooth, D-O. 2000. »Arbetsmarknadspolitik för invandrare« i *Språk och arbete – svenskundervisning för invandrare och invandrades arbetsmarknad* (bilaga). Riksdagens Revisorer, rapport 2000/01:3.
- Ekström, E. 2003. *Inkomsteffekter av kommunal vuxenutbildning*. IFAU, rapport 2003:13. (Även Ekström, E. 2002. *Essays on the evaluation of social programmes and educational qualifications*. IFAU, Working Paper 2002:8.)
- Engström, L., Löfgren, K-G. & Westerlund, O. 1989. *The impact of intensified employment services on employment and unemployment duration*. Umeå Economic Studies nr 211. Umeå universitet.
- Falkenhall, B., Johansson, M. & Olofsson, J. 2003. *Utvärdering av de näringspolitiska effekterna av stöd till start av näringsverksamhet*. ITPS A 2003:3.
- FAS. 2003. *An Evaluation of Swedish International Migration and Ethnic Relations (IMER) Research 1995–2000*.
- Forslund, A., Johansson, P & Lindqvist, L. 2005. »Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete?» i *Ekonomisk Debatt* 2005:4. (Även IFAU, rapport 2004:17 och IFAU, Working Paper 2004:18.)
- Franzén, E.C. 1998. *Invandrare lär sig svenskt arbetsliv i reell miljö*. F-rapport nr 61. Pedagogiska institutionen. Stockholms Universitet.
- Franzén, E. C. & Johansson, L. 2004. *Föreställningar om praktik som åtgärd för invandrades integration och socialisation i arbetslivet*.
- Fredriksson, M. 2002. *Utvärderingar – av vem och till vad?* Statskontoret 2002:20.
- Fredriksson, P. & Runeson, C. 2002. *Follow-up of the EU's recommendations on the tax and benefit system*. IFAU, rapport 2002:5.
- Fröberg, D. & Lindqvist, L. 2002. *Deltagarna i aktivitetsgarantin*. IFAU, rapport 2002:11.

- Fröberg, D. & Persson, K. 2002. *Genomförandet av aktivitetsgarantin*. IFAU, rapport 2002:2.
- Fröberg, D., Lindqvist, L., Larsson, L., Nordström Skans O. & Ackum Agell, S. 2003. *Friår ur ett arbetsmarknadsperspektiv – delrapport 1*. IFAU, rapport 2003:7.
- Furubo, J.E. 2004. »The Role of Evaluation in Political and Administrative Learning and the Role of Learning in Evaluation Praxis« i *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, nr 3.
- Förordning (1998:201) med instruktion för Integrationsverket.
- Gustavsson, J. 1999. *Kvinnoforumets arbetsmarknadsprogram*. IFAU, rapport 1999:1.
- Hallsten, L., Isaksson, K. & Andersson, H. 2002. *Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare*. IFAU, rapport 2002:10.
- Harkman, A. 1988. *Arbetsmarknadspolitikens effekter på geografisk rörlighet: En tvärsnittsstudie av arbetslösa 20–29-åringar*. AMS, rapporter från utredningsenheten, 1988:19.
- Harkman, A. 1997. *Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen 1994 – effekter för individen*. AMS, Ura 1997:10.
- Harkman, A. 1999. *Åtgärdsundersökningen*. AMS Ura 1999:1.
- Harkman, A. 2003. *Att söka jobb och arbetskraft på www.ams.se – en sammanfattning*. AMS, Ura 2003:6.
- Harkman A., Jansson, F. & Tamas, A. 1996. *Effects, defects and prospects – an evaluation of labour market training in Sweden*. AMS, Working Paper 1996:5.
- Harkman, A., Johansson, F. & Okeke, S. 1999. *Åtgärdsundersökningen 1998 – åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning och löner*. AMS, Ura 1999:1.
- Harkman, A., Omarsson A. & Sahin, G. 2003. *Att söka jobb och arbetskraft på www.ams.se*. AMS, Ura 2003:7.
- Hedstöm, P., Kolm, A-S & Åberg, Y. 2003. *Social interaktion vid arbetslöshet*. IFAU, rapport 2003:11.
- Hjalmarsson, L., Sorensen, A. & Ström, S. 2004. *Utvärdering av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) 1997–2004*. FAS, Stockholm.
- Höjgård, S. 1994. *Long-Term Unemployment in a Full Employment Economy*. Doktorsavhandling. Lund Economic Studies, Lunds universitet.
- Hedström, P., Kolm, A-S. & Åberg, Y. 2003. *Social interaktion och arbetslöshet*. IFAU, rapport 2002:11.
- Hägglund, P. 2002a. *Effekter av jobbsökeri på nätet – erfarenheter från ett kontrollerat experiment*. AMS, Ura 2002:2.
- Hägglund, P. 2002b. *Första året med aktivitetsgarantin – en utvärdering av aktivitetsgarantins effekter*. AMS, Ura 2002:2. IFAU. 2000–2004. Årsredovisningar.
- Integrationsverket 2001a. *Enkät till handläggare i kommunernas introduktionsverksamhet – en uppföljning av introduktionen på individnivå*.
- Integrationsverket 2001b. *Rapport Integration 2001*.
- Integrationsverket 2002. *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*.
- Integrationsverket 2003. *Rapport Integration 2002*.
- Integrationsverket 2004. *Rapport Integration 2003*.
- ITPS 2005. *Uppföljning av 1999 års nystartade företag – tre år efter start*. ITPS, S 2005:002.
- Johansson, K. 1999. *Resursarbeten – en uppföljning*. IFAU, rapport 1999: 4.
- Johansson, P. & Martinson, S. 2000. *Det nationella IT-programmet, en slutrapport om Swit*. IFAU, rapport 2000:8. (Även i *Ekonomisk Debatt* 2001:4.)
- Jönsson A. & Rubinstein Reich, L. 2004. *Invandrade akademiker som lärare i den svenska skolan*. IFAU, rapport 2004:18.
- Kjellman, S. 1975. »Arbetsmarknadsutbildningens effekter på inkomstfördelning och resursanvändning« i *Riksdagens revisors kansli*, nr 9.
- Knocke W. & Hertzberg, F. 2000. *Mångfaldens barn söker sin plats*. Svartvitts förlag i samarbete med ALI.
- Korpi, T. 1994. *Escaping Unemployment*. SOFI, Dissertation Series nr 24.
- Larsson, L. 2001. »Utvärdering av ungdomsåtgärder« i *Ekonomisk Debatt* 2001:4. (Även IFAU, rapport 2000:3; Working Paper 2000:1.)
- Lappalainen, P. & Lundgren, M. 2004. »Makt, integration och diskriminering – det svenska dilemmat« i *Utredningen om strukturell diskriminering*.
- Lemne, M. & Sohlman, Å. 2004. *Governance, Democracy and Evaluation – from not evaluating at all to learning from ex post evaluations – the strenuous Swedish way towards accountability*. Presenterad på den sjätte European Evaluation Society-konferensen i Berlin, 2004.
- Lindberg, H. 2002. *Arbetskraftsutbudet och välfärden*. Ds 2002:30.
- Linder. 2004. *Övergång till högre utbildning bland deltagare i kommunal vuxenutbildning*. ITPS, rapport 2004:9.
- Lindqvist, L. 2004. *Deltagare och arbetsgivare i friår försöket*. IFAU, rapport 2004:6.
- Lindqvist, L., Larsson, L. & Nordström Skans, O. 2005. *Friårets arbetsmarknadseffekter*. IFAU, rapport 2005:10. (Även Working Paper 2005:17 och 2005:18.)
- Lipsey M. 2002. »Meta-Analysis and Program Outcome Evaluation« i *Socialvetenskaplig Tidskrift* 2002:2-3.
- Lundin, D. 2004. *Vad styr arbetsförmedlarna?* IFAU, rapport 2004:16.
- Lundin, M. 2000. *Anställningsstödens implementering vid arbetsförmedlingarna*. IFAU, stencilserien 2000:4.
- Lundin, M. 2001. *Hur fungerar anställningsstöden?* IFAU, rapport 2001:9.
- Lundin, M. 2005. *Does cooperation improve implementation?* IFAU, Working Paper 2005:2.
- Martinson, S. 1999. *Det nationella IT-programmet, en delrapport om Swit*. IFAU, stencilserien 1999:2.
- Martinson, S. 2000. *Det nationella IT-programmet, delrapport 2*. IFAU, stencilserien 2000:3.
- Martinson, S. 2001. *Att utbilda dem som redan har jobb – exemplet Swit*. IFAU, rapport 2001:10.
- Martinson, S. & Lundin, M. 2003. *Vikten av arbetsgivarkontakter: en studie av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning i ljuset av 70-procentsmålet*. IFAU, rapport 2003:10.
- McCormick, B. & Skedinger, P. 1992. »Why do Regional Unemployment Differentials Persist?« i Skedinger, P.: *Essays on Wage Formation, Employment and Unemployment*. Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala

- universitet.
- Medelberg, M. 2002. *Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?* Statskontoret 2002:21.
- Michailakis, D. 2000. *En studie av arbetsplatsanpassningar med IT-baserade hjälpmedel för handikappade personer*. IFAU, rapport 2000: 2.
- Nilsson, C. 1998. *Lönepolitik och regional balans*. FIEF (Fackföreningsrörelsens institut för ekonomisk forskning). Forskningsrapport nr 28.
- Nordström Skans, O. & Åslund, O. 2005. *Ses vi på jobbet? Etnisk segregation mellan arbetsplatser 1985–2002*. IFAU, rapport 2005:17.
- Norlin, E. 2003. *An Analysis of Immigrants' Participation in Adult Education in Sweden*. Umeå Economic Studies nr 617. Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.
- Nyberg, S. & Skedinger, P. 1998. *Arbetsförmedlingarna – mål och drivkrafter*. Ds 1998:16.
- Okeke, S. 1999. *Starta-eget-bidragets effekter – utvärdering av företag tre år efter start*. AMS, Ura 1999:12.
- Okeke, S. 2000. *Hur går det för arbetslösa som får bidrag för start av näringsverksamhet?* AMS, Ura 2000:4.
- Okeke, S. 2001. *Arbetsmarknadsutbildningen 1999 – effekter för individen*. AMS, Ura 2001:7.
- Petrosino, A. 2002. »Om och varför? Den potentiella nyttan av att inkludera programteori i metaanalys« i *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 2002:2-3.
- Ramböll, PLS management & IPM (Institute of Public Management). 2003. *Halvtidsutvärdering EQUAL i Sverige – slutrapport november 2003*. Svenska ESF-rådet.
- Regeringens proposition 1995/96:222. *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000*.
- Regeringens proposition 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*.
- Regeringens proposition 1999/00:98. *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*.
- Regeringens proposition 2000/01:27. *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*.
- Regeringens proposition 2002/03:1. *Budgetproposition för år 2003*.
- Regeringens proposition 2002/03:44. *Arbetsmarknadspolitiken förstärks*.
- Regeringens proposition 2003/04:1. *Budgetproposition för år 2004*.
- Regeringens proposition 2004/05:1. *Budgetproposition för år 2005*.
- Regeringens skrivelse 2001/02:129. *Integrationspolitik för 2000-talet*.
- Regeringskansliet. 2004. *Sveriges handlingsplan för sysselsättning 2004*.
- Regleringsbrev:
 AMS 1999–2005
 IFAU 1999–2005
 Integrationsverket 1999–2005
 ITPS 2001–2005
 Riksrevisionsverket 1999–2003
 Statskontoret 1999–2005
 Svenska ESF-rådet 2001–2005
- Regnér, H. 1997. *Training at the Job and Training for a New Job*. SOFI, Dissertation Series nr 29.
- Regnér, H. & Wadensjö, E. 1999. *Arbetsmarknadens funktions-sätt i Sverige. En beskrivning baserad på intervjudata*. SOFI, Stockholms universitet.
- Richardson, K. & van den Berg, G. J. 2002. *The effect of vocational employment training on the individual transition rate from unemployment to work*. IFAU, Working Paper 2002:8.
- Ridder, G. & van den Berg, G. J. 2002. *A cross-country comparison of labour market frictions*. IFAU, Working Paper 2002:22.
- Riksdagens revisorer. 1997. *Starta-eget-bidraget*. Rapport 1996/97:6.
- Riksdagens revisorer. 2000. *Otraditionella medel*. Rapport 1999/00:13.
- Riksdagens revisorer. 2003. *Främja och förklara – kan Integrationsverket förändra?* Rapport 2002/03:11.
- Riksrevisionen 2004. *Arbetslöshetsförsäkringens hantering vid arbetsförmedlingen*. RiR 2004:3.
- Riksrevisionen 2005. *Från invandrapolitik till invandrapolitik*. RiR 2005:5.
- Rooth D.-O. & Åslund, O. 2005. »11 september och etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden« i *Ekonomisk Debatt* 2005:1. (Även IFAU, rapport 2004:11)
- RRV. 1990. *Friare resursanvändning inom Arbetsmarknadsverket*. Dnr 23-90-0326.
- RRV. 1994:12. *Otraditionella insatser inom Arbetsmarknadsverket*.
- RRV. 1997:58. *Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken: slutrapport*.
- RRV. 1999:15. *Effektivitet i arbetsförmedlingen*.
- RRV. 1999:45. *Effektivare arbetsmarknadsutbildning – arbetsförmedlingens hantering av en tillväxtfrämjande åtgärd*.
- RRV. 2000:3. *Försöksverksamhet med friare medelsanvändning i arbetsmarknadspolitiken*.
- RRV. 2001:2. *Arbetsförmedlingarnas företagsinriktade arbete*.
- RRV. 2001:15. *Effektivare arbetsförmedling – en samlad bedömning utifrån RRV:s granskningar*.
- RRV. 2001:20. *Arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet*.
- RRV. 2002:2. *Kompetensutveckling för sysselsatta – delutvärdering av Europeiska socialfondens program Mål 3*.
- RRV. 2003:10. *Strategi Arbetsmarknad*.
- RRV. 2003. *RRV:s granskning av hur effektiv arbetsförmedlingen är i sin verksamhet med att hjälpa utrikes födda till reguljärt arbete*. Rapportutkast 2003-12-19. Dnr 2004-0022.
- Runeson, C. 2004. *Arbetsmarknadspolitisk översikt 2003*. IFAU 2004:12.
- Rådets förordning (EG) nr 1260/1999.
- SCB. 2002. *Meddelande i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik*. MiS 2002:3.
- Sehlstedt & Schröder. 1989. *Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete*. EFA-rapport nr 19, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Sianesi, B. 2001a. *An evaluation of the active labour market programmes in Sweden*. IFAU, Working Paper 2001:5.

- Sianesi, B. 2001b. »The Swedish active labour market programmes in the 1990s: Overall efficiency and differential performance« i *Swedish Economic Policy Review* 2001:2.
- Sianesi, B. 2004. »An evaluation of the Swedish system of active labour market programmes in the 1990s« i *Review of Economics and Statistics*, vol. 86, nr 1.
- Sohlman, Å. 2005. *Styrssystemet och utvärderingar som en del av styrssystemet*. Underlagsrapport till Integrationsverkets projekt Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration. Publicerad på Integrationsverkets webbplats: www.integrationsverket.se.
- SOU 1998:51. *Vuxenutbildning och livslångt lärande. Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet*.
- SOU 1999:23. *Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder*.
- SOU 1999:39. *Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet*.
- SOU 2000:28. *Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet*.
- SOU 2005:29. *Storstad i rörelse – kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal*.
- Spänt Enbuske, A. & Okeke, S. 2001. *Utvärdering av 1995 års nystartade företag*. AMS, Ura 2001:2.
- Statskontoret. 1998. *EU-programkontoret för utbildning och kompetensutveckling – en utvärdering*. Rapport 1998:30.
- Statskontoret. 1999. *Utvecklingsgarantin för ungdomar – det första året*. Rapport 1999:6.
- Statskontoret. 2001. *Datortek/aktivitetscentra – en uppföljning*. Rapport 2001:30.
- Statskontoret. 2002. *Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare år 2002*. Rapport 2002:9.
- Statskontoret. 2003a. *Uppföljning av fem pilotverksamheter – projektet Faros*. Rapport 2003:127.
- Statskontoret. 2003b. *Uppföljning av arbetslivsrehabilitering i fem pilotverksamheter*. Rapport 2003:110.
- Statskontoret. 2003c. *Fem myndigheter i samarbete mot deltidsarbetslöshet: En studie av HELA-projektet*. Rapport 2003:17.
- Statskontoret. 2004a. *Det nya Arbetsmarknadsverket*. Rapport 2004:16.
- Statskontoret. 2004b. *Individuella handlingsplaner vid arbetsförmedlingen – en utvärdering*. Rapport 2004:15.
- Statskontoret. 2004c. *Handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald – ett lämpligt verktyg för att stärka etnisk och kulturell mångfald i staten?* Rapport 2004:18.
- Stenberg, A. 2002. *Short Run Effects on Wage Earnings of the Adult Education Initiative in Sweden*. Umeå Economic Studies nr 593. Revised April 2003. Umeå universitet.
- Stenberg, A. 2003. *An evaluation of the adult education initiative relative labor market training*. Doktorsavhandling. Umeå Economic Studies nr 609. Umeå universitet.
- Stenberg, A. 2004. *Regionala skillnader i årliga arbetsinkomster efter avslutat gymnasial Komvux-utbildning*. ITPS, R 2004:8.
- Stenberg, A. & Westerlund, O. 2004. *Does Comprehensive Education Work for the Long-term Unemployed?*
- Storrie, D. & Nättorp, B. 1997. *Starthjälp: Geografisk rörlighet 1978–1995 och en utvärdering av starthjälpen*. Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska studier EFA, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Svenska ESF-rådet. 2003. *Halvtidsutvärdering av Växtkraft Mål 3 i Sverige*.
- Svenska ESF-rådet. 2001–2004. *Årsredovisningar*.
- Thomasson, H., & Hoflund, L. 2000. *Vem ska hjälpa vem? En kritisk analys av arbetsmarknadspolitiska insatser riktade till kvinnor med invandrarbakgrund*. IFAU, rapport 2000: 9.
- Vedung, E. 1997. *Public Policy and Programme Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Vedung, E. 2002. »Utvärderingsmodeller« i *Socialvetenskaplig Tidskrift* 2002:2–3.
- Westerlund, O. 1997. »Employment Opportunities and Inter-regional Migration in Sweden 1970–1989« i *Journal of Regional Science*, vol. 37.
- Westerlund, O. 1998. »Internal Gross Migration in Sweden – the Effects of Mobility Grants and Regional Labour Market Condition« i *Labour*, vol. 12.
- Westerlund, O. 2001. »Arbetslöshet, arbetsmarknadspolitik och geografisk rörlighet« i *Ekonomisk Debatt* 2001:4.
- Widerstedt, B. 1998. *Determinants of Long and Short Distance Migration in Sweden. Moving or Staying? Job Mobility as a Sorting Process*. Doktorsavhandling. Umeå Economic Studies, nr 464. Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.
- Zetterberg, J. 1996. »Effekter av arbetsmarknadspolitik – en översikt av svensk empirisk forskning« i *Aktiv arbetsmarknadspolitik*. Expertbilaga, SOU 1996:34.
- Åslund, O. & Runeson, C. 2002. *Follow-up of the EU's recommendations for integrating immigrants into the labour market*. IFAU 2002:4. (Även IFAU, stencilserien 2001:5.)

Kontaktpersoner

- Susanne Ackum, IFAU/Finansdepartementet
 Thomas Andrén, Handelshögskolan, Göteborg
 Lars Behrenz, Växjö universitet
 Anita Brnic, AMS
 Kenneth Carling, IFAU
 Jan Ekberg, CAFO, Växjö universitet
 Anders Forslund, IFAU
 Göran Färm, AMS
 Björn Gustafsson, Göteborgs universitet
 Anna Santesson, Näringsdepartementet
 Barbara Sianesi, Institute for Fiscal Studies, London
 Olle Westerlund, nationalekonomiska institutionen, Umeå universitet
 Inger Wijkström, Näringsdepartementet
 Maria Wikhall, AMS
 Olof Åslund, IFAU