

Styrsystemet och utvärderingar som en del av styrsystemet

Åsa Sohlman

Åsa Sohlman:Styrsystemet och utvärderingar som en del av styrsystemet

© Integrationsverket och författaren

ISSN 1652-1662

Ingår som expertbilaga till Rapport Integration 2005
Fler exemplar av denna rapport kan laddas ned som pdf från Integrations-
verkets hemsida, www.integrationsverket.se

Innehållsförteckning

Förord	5
1. Inledning	7
Syfte, avgränsningar, uppläggning	7
2. Styrsystemet, politik och utvärderingar	11
EU:s sysselsättningsstrategi – mål- och resultatstyrning.....	11
Regering och riksdag – styrning av politik och utvärderingar	14
Regeringens styrning av myndigheterna	16
3. Integrationsverket	19
4. Arbetsmarknadspolitikens myndigheter	22
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).....	22
Arbetsmarknadsverket (AMV)	23
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet)	29
5 Kunskapslyftet – Kunskapslyftskommittén och Skolverket	32
6 Andra myndigheter	34
Riksrevisionsverket.....	34
Statskontoret	34
Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)	34
Riksdagens revisorer och Riksrevisionen	35
7 Utvärderingsverksamhet utanför de statliga myndigheterna	36
8 Utvärderingar och politiskt beslutsfattande	37
Regeringens proposition 1997/98:16.....	37
Regeringens skrivelse 2001/02:129	38
9 Sammanfattning och kommentarer till styrsystemet och utvärderingar	44
Mål- och resultatstyrning – utvärdering på EU-nivå.....	44
Mål- och resultatstyrning – utvärdering inrikespolitiskt	44
Integrationsverket	46
IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering).....	47
AMV/AMS (Arbetsmarknadsverket/Arbetsmarknadsstyrelsen).....	49
Svenska ESF-rådet (ESF)	50
Kunskapslyftet – Kunskapslyftskommittén, Skolverket.....	51
Andra myndigheter – Riksrevisionen, Riksdagens revisorer, RRV, Statskontoret, ITPS	51
Ickeoffentliga utvärderare	52
Politiska processer och utvärderingsprocesser.....	52
Referenser och kontaktpersoner	55
Referenser	55
Kontaktpersoner	58

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

1. Inledning

Syfte, avgränsningar, uppläggnig

Syfte

I denna underlagsrapport redovisas en explorativ kartläggning¹ av styrsystemet för utvärderingar av *arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration* som genomförts på uppdrag av Integrationsverket. Vem beställer utvärderingar, vilka utvärderingar beställs, vem gör dem och hur avspeglas resultaten från utvärderingarna i viktiga politiska dokument? En parallell underlagsrapport kartlägger innehållet i de utvärderingar som gjorts och eventuella kunskapsluckor (Sohlman 2005).

Avgränsningar

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, men hanteras inom ramen för ett parallellt projekt som initierats av Integrationsverket. Inte heller arbetsmarknadsåtgärder inom regionalpolitiken (tillväxtavtalen/tillväxtprogrammen) ingår. Vidare räknas inte arbetslöshetsförsäkringen och arbetsrätten 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. Även Kunskapslyftet (en kombinerad arbetsmarknadspolitisk och utbildningspolitisk åtgärd) ingår i undersökningen. Utbildningsåtgärder i övrigt, t.ex. Svenska för invandrare (Sfi), ingår dock inte.

I vissa fall kan gränsen mellan arbetsmarknadspolitiska, 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 storstadssatsningen 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.

Internationella erfarenheter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration – utvärderingar och sammanställningar genomförda av OECD, EU och i andra länder ingår inte.

¹ Explorativ i den bemärkelsen att den är den första i sitt slag både vad avser styrsystem för utvärderingar i allmänhet och styrsystem specifikt inriktade på utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för utrikes födda. Den har därför blivit relativt bred och tentativ.

Uppläggnig

Givet syftet och avgränsningarna blir uppläggnigen av underlagsrapporten följande: I detta inledande kapitel anges först några ytterligare utgångspunkter. I kapitel 2 finns sedan en översiktlig beskrivning av styrsystemet i stort med inriktning på integration och utvärdering inom arbetsmarknadsområdet – regering, riksdag, myndigheter och EU. Därefter diskuteras i kapitel 3–6 regeringens och riksdagens styrning av de aktuella myndigheterna och deras utvärderingar. Först ut är de närmast berörda myndigheterna: Integrationsverket, Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingar (IFAU), AMV/AMS, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet som ansvarar för Växtkraft Mål 3 och Equal) samt myndighetsstrukturen kring Kunskapslyftet. Därefter diskuteras några andra myndigheter som i vissa fall gjort relevanta utvärderingar, såsom Riksrevisionen, Riksrevisionsverket (RRV), Statskontoret samt Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS). Vilken inriktning har regeringen/riksdagen skisserat för dessa myndigheter och deras utvärderingar i aktuella propositioner och uppdrag? Hur svarar myndigheterna upp mot dessa krav? Kapitel 7 kompletterar genomgången i föregående kapitel genom att ta upp utvärderingsverksamheten utanför myndigheterna. I vilken utsträckning finns oberoende utvärderare? Utvärderingarnas genomslag i politiken diskuteras kortfattat i kapitel 8 utifrån några aktuella dokument och projekt. I kapitel 9 sammanfattas resultaten av kartläggningen av »styrsystemet« för utvärderingar.

Utgångspunkter

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 ante- och ex post-utvärderingar, om utvärderingar av effekter och genomförande och om olika 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 utvärdering. Det är också utgångspunkten i denna underlagsrapport, där alla beställningar och all användning av vad som av uppdragsgivarna betecknas som utvärderingar efterforskas.

När det gäller *styrsystemet* är huvudfrågan i denna rapport hur regeringen får in beslutsunderlag för sina *arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration*. Regering och riksdag fattar beslut om arbetsmarknadspolitik och annan aktuell politik, regeringen lägger fram politiska förslag till riksdagen i propositioner och beskriver sin politik i skrivelser till riksdagen. EU:s sysselsättningsstrategi påverkar också den svenska politiken. I de aktuella dokumenten ingår riktlinjer och förslag om hur uppföljning och utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder ska ske. Mer konkret styr regeringen myndigheterna via regleringsbrev och uppdrag. Oberoende forskare och utvärderare kan också vara styrda och/eller finansierade av staten. Statligt finansierad forskning styrs mer i allmänna drag medan utvärderingsuppdrag som går till forskare och oberoende utvärderare naturligtvis är beställningsverk. Privat finansierad forskning förekommer också. En fullständig kartläggning och analys av detta omfattande och komplexa styrsystem, inklusive återrapportering från myndigheterna och användning av utvärderingarna i det politiska beslutsfattandet, har inte varit möjlig att göra inom ramen för denna undersökning. Ambitionen har dock varit att

identifiera beställningarna av utvärderingar och de viktigaste länkarna i dessa styrkedjor.

Integration har blivit en hörnpelare i regeringens politik sedan 1998 då *invandrarpolitik* ersattes av *integrationspolitik*. Integrationspolitiken har tre mål:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund

en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

(Regeringens proposition 1997/98:16, regeringens proposition 2004/05:1, Statskontoret 2002a, Riksrevisionen 2005.)

Vidare sägs i proposition 1997/98:16 att det integrationspolitiska arbetet särskilt ska inriktas på att ge stöd till individens egen försörjning och delaktighet i samhället. Intresset för effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder på integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden får mot denna bakgrund ses som en delmängd av »lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund«. Denna något luddiga målformulering har dock sedermera preciserats och kvantifierats på olika sätt som kommer att framgå av det följande.

Denna undersökning är, när det gäller integration och etnisk bakgrund, upplagd med inriktning på *utrikes födda*. I undersökningen av styrsystemet måste dock ett mer pragmatisk synsätt anläggas, och utgångspunkten vara att ta med alla beställningar och återrapporteringskrav som är relevanta, även om studieobjektet inte exakt definierats som 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 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, 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).

(SCB 2002.)

I utvärderingarna är individerna uppdelade efter medborgarskap och/eller födelseland. Ofta har det för forskarna varit lättare att få tillgång till individstatistik uppdelad på medborgarskap än på födelseregion. Det är därför

vanligt att forskare och utvärderare kommit att använda sig av uppdelningar efter medborgarskap. En nackdel med detta att man inte får med utrikes födda som fått svenskt medborgarskap. Från och med 2004 kommer dock AMS att ha med födelseregion för individerna i sina register. Från och med 2005 kommer SCB:s AKU-undersökning (arbetskraftsundersökning) att ha med födelseregion i sina publicerade tabeller. När dokument och beställningar av undersökningar refereras i denna undersökning sker redovisningen i enlighet med de definitioner som författarna själva använt sig av, utan mer ingående kommentarer till de redovisade definitionerna.

2. Styrsystemet, politik och utvärderingar

Vilka faktorer är det som avgör om utvärderingar kommer till stånd? I detta kapitel beskrivs översiktligt styrsystemet för utvärderingar med inriktning på arbetsmarknads- och integrationsfrågor. Det handlar inledningsvis om EU och EU:s sysselsättningsstrategi. Därefter följer ett avsnitt om regering och riksdag och slutligen ett om regering och myndigheter.

I de därpå följande kapitlen undersöks styrningen av de aktuella myndigheterna mer i detalj, deras inriktning, regeringsuppdrag och åiterrapporter till regeringen. Andra utvärderare beskrivs också, liksom hur mycket utvärderingar det egentligen förekommer utanför det statliga styrsystemet. Syftet är att ge svar på frågor om hur utvärderingar om effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder på integration av utrikes födda kommer till, och vem det är som gör dessa utvärderingar. Vilken funktion systemet med uppföljningar och utvärderingar fyller för utrikes födda individer är en intressant följdfråga som i denna kartläggning dock endast berörs med några exempel.

Styrsystemet har både formella, organisatoriska och metodologiska sidor. De metodologiska kan karaktäriseras som *mål- och resultatstyrning*. Regeringen sätter upp mål för myndigheterna som arbetar för att förverkliga målen. Myndigheterna och/eller oberoende organ följer upp och utvärderar verksamheterna och rapporterar till regeringen om resultaten. Grunden för målstyrningen lades redan i kompletteringspropositionen för år 1988 (regeringens proposition 1987/88:150, Riksdagens revisorer 2003a).

Riksrevisionen har nyligen granskat regeringens genomförande av integrationspolitiken och den därmed förknippade mål- och resultatstyrningen av myndigheterna (Riksrevisionen 2005). Utgångspunkten i den undersökningen är styrningen och implementeringen av integrationspolitiken, vilket inte är detsamma som regeringens styrning av myndigheterna för att få fram utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder, även om det naturligtvis finns beröringspunkter mellan dessa båda perspektiv. I Riksrevisionens granskning förekommer frågeställningar som det finns skäl att återkomma till även i denna rapport.

EU:s sysselsättningsstrategi – mål- och resultatstyrning

EU:s mål- och resultatstyrning på sysselsättningsområdet

Lissabonstrategin – med den välbekanta målsättningen att unionen 2010 ska vara »världens mest konkurrenskraftiga, dynamiska och kunskapsbaserade ekonomi« – integrerar som ett av sina nyckelinstrument EU:s sysselsättningsstrategi. Sysselsättningsstrategin föregick den bredare Lissabonstrategin och baserar sig på Amsterdamfördraget (1997). Där fastslogs att sysselsättningspolitiken var ett gemensamt intresse för medlemsländerna och att medlemsländerna skulle samordna sina sysselsättningsåtgärder.

Samordningen sker genom att ministerrådet, på förslag av kommissionen, antar riktlinjer för sysselsättningen som medlemsländerna sedan ska

beakta i sin sysselsättningspolitik. På grundval av riktlinjerna ska varje medlemsland årligen utarbeta en nationell handlingsplan, och rapportera till kommissionen vilka åtgärder man vidtagit i förhållande till riktlinjerna. Ministerrådet kan, efter förslag av kommissionen, med kvalificerad majoritet besluta om rekommendationer till enskilda länder om hur de ska arbeta för att förverkliga riktlinjerna.

De första riktlinjerna antogs 1997 och grupperades i fyra pelare: anställbarhet, företaggaranda, anpassningsbarhet och jämställdhet. Efter ett antal år utvärderades sysselsättningsstrategin och år 2003 reformerades den. Riktlinjerna gäller numera för tre (mot tidigare ett) år i taget. För perioden 2003–2006 har de tio riktlinjerna sorterats in under tre övergripande mål: full sysselsättning, bättre kvalitet och produktivitet samt stärkt social sammanhållning. Gemensamt överenskomna indikatorer används i uppföljningen av sysselsättningsstrategin. Tilläggas kan att det även finns anvisningar om hur sysselsättningsstrategin bör utarbetas och genomföras: i partnerskap med relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Förankring anses vara viktigt för sysselsättningsstrategins legitimitet och effektivitet. Vidare uppmanas medlemsländerna att utnyttja gemenskapens strukturfonder till fullo, särskilt den Europeiska socialfonden, för att finansiellt stödja genomförandet av åtgärder inom sysselsättningsstrategin.²

Sysselsättningsstrategin är en del i det som kommit att kallas »EU:s öppna samordningsmetod«. Genom att sätta upp mål och riktlinjer och genom att jämföra resultat är det meningen att länderna ska lära av varandra. Avsikten är även att ett politiskt gruptryck ska uppstå vilket ska påverka länderna att arbeta i riktning mot målen. Det finns dock inga egentliga sanktioner att rikta mot de länder som inte följer de riktlinjer och rekommendationer som rådet beslutat om (Jacobson 2005, Regeringskansliet 2004, Statskontoret 2004a).

Sysselsättningsstrategin, integration och utvärdering

Bland de nuvarande riktlinjerna är det framförallt den sjunde som är av substantiellt intresse för den här utredningen:

Främja integration av mindre gynnade personer på arbetsmarknaden och motverka diskriminering av dem.

Denna riktlinje tangeras av riktlinje fem som handlar om att »öka arbetskraftsutbudet och främja ett aktivt åldrande«. Att ta fasta på i detta sammanhang kan också vara den första riktlinjen som handlar om en aktiv arbetsmarknadspolitik, där det sägs att medlemsländerna ska »se till att arbetsmarknadsprogrammets effektivitet utvärderas regelbundet och att de justeras i enlighet med detta«.

Sveriges nationella handlingsplan för 2004 kan illustrera hur rapporteringen till kommissionen ter sig i praktiken, hur den förhåller sig till återrapporteringar till den svenska regeringen och till svenska utvärderingar.

Sverige fick fem rekommendationer för år 2004, varav en var att »följa upp resultaten av insatserna för att integrera invandrare i arbetskraften»³.

² För svensk del är det Svenska ESF-rådet som förvaltar den Europeiska socialfondens program. De två viktigaste programmen är Mål 3-programmet och gemenskapsinitiativet Equal. De har båda integration och mångfald som insatsområden.

³ Sverige har även tidigare fått rekommendationer som berör de arbetsmarknadspolitiska programmets effektivitet och utrikes födda. För 2002 uppmanades Sverige säkerställa effektiviteten, särskilt i åtgärder mot långtidsarbetslöshet, och därvid

Regeringen framhåller att man arbetar med frågan på bred front men att »förstärkta insatser behövs för att förbättra introduktionen av utrikes födda, öka tillgången på praktikplatser och bekämpa diskriminering av invandrare«. Vidare refereras till AMS som lyfter fram Överenskommelsen (från 2001) om samverkan mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Statens skolverk och Svenska Kommunförbundet. Till följd av centrala överenskommelser fanns hösten 2004 ett stort antal regionala och lokala avtal medan ytterligare andra var under förberedelse.

Till detta redovisas följande siffror:

- EU-målet att minska skillnaden mellan andelen arbetslösa EU-medborgare och andelen arbetslösa bland övriga länders medborgare: skillnaden i Sverige 2003 var 9,3 procentenheter (4,6 procent mot 13,9 procent).
- EU-målet att minska arbetslösa bland mindre gynnade grupper: arbetslösheten 2003 var bland utrikes födda 11 procent (9,6 procent för kvinnor och 12,3 procent för män).
- Det nationella målet att andelen reguljärt sysselsatta i befolkningen som är 20–64 år ska öka till 80 procent, vilket även gäller för utrikes födda: år 2003 var sysselsättningsgraden bland utrikes födda 59,5 procent (57,1 procent för kvinnor och 62,1 procent för män).

I anslutning till denna redovisning och rekommendationen att följa upp resultaten av insatserna för att integrera invandrare i arbetskraften säger regeringen:

- Att det finns få utvärderingar av integrationsinsatser, men att regeringen avser att ta initiativ för att förbättra kunskaperna om effektiviteten av olika integrationsinsatser på arbetsmarknadsområdet.
- Att de resurser för personalförstärkning som getts till storstädernas arbetsförmedlingar under flera år kommer att finnas kvar även 2005. Regeringen hänvisar till uppföljningar som visar att dylika förstärkningar ger resultat, liksom till AMS som funnit att effektiviseringen av samverkan gett kortare ledtider till egen försörjning. AMS har också följt upp satsningen på kompletterande utbildning för personer med utländsk högskoleexamen. Av dem som genomgått yrkesinriktad utbildning hade omkring 70 procent arbete tre månader efter avslutad utbildning, vilket är i nivå med det generella målet för arbetsmarknadsutbildning.
- Under perioden 2003–2005 kommer försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare att bedrivas⁴. Verksamheten ska utvärderas av IFAU (Institutet för arbets-

uppmärksamma migrerande arbetstagares behov. År 2003 var en rekommendation att förstärka insatserna för ökat arbetsutbud särskilt bland invandrare (se vidare avsnitt 4.2). (Regeringskansliet 2002, Regeringskansliet 2003.)

⁴ För denna aktivitet används numera beteckningen API/SIN.

marknadspolitisk utvärdering). Under samma period bedrivs bristyrkesutbildning för redan anställda. Personer med utländsk högskoleexamen är en prioriterad grupp i sammanhanget.

Regeringen anger också att den har för avsikt att under 2005 satsa på »prova-på-platser« samt en enkel form av arbetsplatsförlagd bedömning av yrkeskompetens. Vissa åtgärder inom diskrimineringsområdet anges också. Även Svenska ESF-rådet får komma till tals och hänvisar till projekt inom Tillväxt Mål 3-programmet (t.ex. »Stockholm Matchning«) liksom inom gemskapsinitiativet Equal (t.ex. »Ankomst Göteborg«). Halvtidsutvärderingen av Mål 3-programmet, som genomförts (2002) och skickats in till Kommissionen, omnämns också, dock utan närmare kommentarer (Regeringskansliet 2004). De åtgärder som redovisas i den nationella handlingsplanen grundar sig ofta på riksdagsbeslut i anslutning till regeringspropositioner. I nästa avsnitt redovisas några propositioner som är grundläggande för styrningen inrikes och för utvärderingarna.

Regering och riksdag – styrning av politik och utvärderingar

Regeringen lägger fram propositioner till riksdagen som riksdagen sedan beslutar om. Särskilt viktiga är de årliga budget- och vårpropositionerna där anslagen till myndigheterna bestäms. I dessa propositioner, men även i andra särpropositioner, läggs också politiken fast, samt de mål, riktlinjer och planerade utvärderingar som myndigheterna har att implementera. Den närmare styrningen av myndigheterna tar sedan regeringen hand om. Den sker i huvudsak genom regleringsbrev som närmare beskrivs i nästa avsnitt (Riksdagens revisorer 2003b).

Riksrevisionen är också en viktig myndighet i sammanhanget, men den är anknuten till riksdagen och inte till regeringen. Den startade sin verksamhet 2003 och tog då över det statliga revisionsansvaret från Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket (Riksdagens revisorer var ett verk under riksdagen medan Riksrevisionsverket var en myndighet under regeringen). Riksdagen utser en styrelse för Riksrevisionen som följer Riksrevisionens arbete. Styrelsen har initiativrätt gentemot riksdagen och beslutar om förslag och redogörelser till riksdagen. Riksrevisorerna beslutar om vad som ska granskas och gör en granskningsplan som styrelsen yttrar sig över, och följer sedan arbetet i förhållande till planen. Styrelsen överprövar inte riksrevisorernas granskningar.

I skrivelser till riksdagen redogör regeringen mer allmänt för hur man ser på utvecklingen inom olika politikområden. I skrivelserna är regeringen ofta mer analyserande och argumenterande, och hänvisningar till utvärderingar är vanligare än i propositionerna (Lemne & Sohlman 2004).

Det finns två huvuddokument för den nuvarande integrationspolitiken: regeringens proposition 1997/98:16, Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik, och regeringens skrivelse 2001/02:129, Integrationspolitik för 2000-talet. En i sammanhanget intressant fråga är vad som sägs i dessa skrivelser om mål och utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i integrationspolitiken. Som tidigare nämnts ingår i målen för integrationspolitiken:

»Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund« och att »det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att ge stöd till individens egen försörjning ...«

(Regeringens proposition 1997/98:16, regeringens proposition 2004/05:1, Statskontoret 2002a, Riksrevisionen 2005.)

Vidare ska de integrationspolitiska målen i huvudsak uppnås genom generell politik. En särskild politik som riktar sig till invandrare som grupp behövs främst under deras allra första tid i Sverige. I övrigt ska den generella politiken utformas med utgångspunkt i samhällets etniska och kulturella mångfald. I den generella politiken har det alltid funnits åtgärder för individer med särskilda behov. Som exempel nämns följande:

- I Kunskapslyftet (1997–2002) och i reguljär kommunal vuxenutbildning har sökande med kort tidigare utbildning varit och är alltjämt en prioriterad målgrupp. Eftersom en stor del av de »utomnordiska medborgarna ingår i målgruppen« enligt regeringens bedömning, så ökar deras möjligheter till kompetenshöjning på grundläggande och gymnasial nivå.
- *Invandrare* har varit en prioriterad målgrupp inom SWIT, den särskilda satsningen på IT-utbildning inom arbetsmarknadsutbildningen (2002–2004).

Vidare nämns att särskilda pengar gått till AMS

- för personalförstärkning att användas inom invandrartäta områden och inom storstadssatsningen
- till kompletterande utbildning för arbetslösa personer med utländsk högskoleexamen.

Särskilda regler har också gällt inom olika åtgärder för vissa grupper:

- Sedan 1997 kan arbetslösa utomnordiska medborgare få utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet på grundskole- och gymnasienivå på samma villkor som de får arbetsmarknadsutbildning.
- Stöd till start av näringsverksamhet (tidigare Starta-eget-bidraget) kan förlängas med sex månader för utomnordiska medborgare.

Liknande riktlinjer för en generell politik snarare än säråtgärder återfinns i olika dokument på arbetsmarknadspolitikens område, t.ex. i regeringens proposition 1995/96:222, Om vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten. Särskild hänsyn ska dock tas till grupper med svag ställning på arbetsmarknaden, t.ex. utomnordiska medborgare. »Målet är att de utomnordiska medborgarna ska ha en högre andel av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna än vad som motsvaras av deras andel av samtliga arbetssökande utan arbete« (regeringens proposition 1997/98:16). Eller som det uttrycks i regeringens proposition 1999/00:98, Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt: »De utrikes födda bör ha en andel av åtgärderna som motsvarar deras utsatthet på arbetsmarknaden«. En annan riktlinje för

AMV är att prioritera arbetslösa nyanlända invandrare som genomgått introduktionsprogram (regeringens proposition 1997/98:16).

I »integrationspropositionen« (proposition 1997/98:16) föreslog regeringen även att en ny myndighet; Integrationsverket, skulle inrättas med ansvar för att de integrationspolitiska målen skulle få genomslag och att aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället. Verket skulle även följa och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald. Integrationsverket startade sin verksamhet den 1 juni 1998.

Frågan om generell politik och/eller säråtgärder är av visst intresse för denna rapport. Eftersom i princip all politik utvärderas skulle man kunna tänka sig att ju fler säråtgärder det fanns för utrikes födda, desto fler utvärderingar av effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder på arbetsmarknadsintegrationen skulle det finnas. Om enbart generella åtgärder vidtogs skulle man få leta efter integrationseffekterna när effekterna av de generella åtgärderna utvärderas för olika grupper.

Statskontoret fann i sin utredning (2002a) att den generella politiken dominerade, men att säråtgärder kompletterar. Riksrevisionen (2005) finner också att det förekommer säråtgärder särskilt på arbetsmarknadsområdet. Enligt Riksrevisionens bedömning är säråtgärderna alldeles för många i förhållande till den politik som riksdagen beslutat om. Det senare är inte någon problematik vi har anledning att ta ställning till i denna undersökning. Däremot kan det vara intressant att kartlägga om generella åtgärder (med eller utan beaktande av utrikes födda) utvärderas oftare än säråtgärder. Enligt vår bedömning är det främst följande åtgärder som kan benämnas säråtgärder för utrikes födda:

- personalförstärkning till arbetsförmedlingarna i invandrartäta områden
- kompletterande utbildning för personer med utländsk högskoleutbildning⁵
- försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion (API/SIN) för vissa invandrare
- prova-på-platser
- arbetsplatsbedömning av yrkeskompetens (jfr Sohlman 2005).

Regeringens styrning av myndigheterna

Regeringen styr myndigheterna genom verksförordningen, myndigheternas instruktioner, de årliga regleringsbrev och genom särskilda uppdrag. Kommittéerna styrs genom kommittéförordningen. I regleringsbrev anges mål på tre olika nivåer för: politikområdet, verksamhetsområdena och verksamhetsgrenarna. I de flesta fall är målen snarast beskrivande, dvs. myndigheten ska göra det den har i uppdrag att göra, på ett effektivt och kvalitativt sett bra vis. I vissa fall är målen mer precisa och anges t.o.m. i

⁵ Numera inom ramen för bristyrkesutbildning för redan anställda, se vidare kapitel 4, Arbetsmarknadsverket.

kvantitativa termer, vilket t.ex. gäller AMV. I denna underökning är frågan om huruvida målen innehåller något förtydligande i förhållande till myndighetens givna uppdrag med integrationsfrågor, vilket i så fall har bäring på deras uppföljnings- och utvärderingsverksamhet.

Myndigheterna har ofta resurser dels för att kunna bedriva egeninitierade projekt, dels för att kunna svara upp mot regeringsbeställningar. Regleringsbrev används för att lägga ut uppdrag på myndigheterna, t.ex. uppdrag om utvärderingar, men separata beslut om uppdrag kan också tas av regeringen. Beställningar till myndigheterna återfinns ibland även i propositioner. Åtterrapporeringen till regeringen sker vanligtvis i årsredovisningen, men andra tillfällen och tidpunkter för åtterrapporeringen kan också anges i beställningen.

Enligt förordning (1986:856⁶) om samtliga statliga myndigheters ansvar för genomförandet av integrationspolitiken, ska myndigheterna beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar och bedriver sin verksamhet. Förordningen tar sikte på såväl myndigheternas arbetsgivaransvar som på den utåtriktade verksamheten gentemot medborgarna, vilket i princip också implicerar att myndigheterna ska följa upp och utvärdera i förhållande till dessa mål.

1999 trädde ett tillägg till verksförordningen (1955:1322) i kraft som gick ut på att myndighetschefen skulle »beakta de krav som ställs på verksamheten när det gäller integrationspolitiken«. Myndigheterna fick också i regleringsbrev för år 2000 i uppdrag att redovisa hur de arbetade med integrationsfrågorna. I Integrationsverkets uppföljning (2001b), som baserade sig på en enkät till 94 myndigheter, framgår att det finns en relativt god medvetenhet om integrationsfrågorna. Regleringsbrev visade sig dock ge större genomslag i styrningen av myndigheterna än verksförordningen. Integrationsverket föreslog att styrningen av myndigheterna skulle förbättras. Regeringen har därför i regleringsbrev för de strategiska myndigheterna, från och med 2001 och 2002, utvecklat styrningen och kommit med tydligare åtterrapporeringskrav. Detta beskrivs närmare i kapitel 3–6 för de olika myndigheterna som har med integrationen av utrikes födda på arbetsmarknaden att göra. Utvärderingarnas återspeglning i politiken berörs också i kapitel 8 (regeringens skrivelse 2001/02:129, Statskontoret 2002a).

Även Kommittéförordning (1998:1474) har ändrats. Kommittéerna ska – i tillämpliga delar – redovisa konsekvenser av sina förslag för att nå de integrationspolitiska målen (Regeringens skrivelse 2001/02:129).

Integrationspolitiken är ett tvärpolitiskt område. Därför är ett stort antal departement och enheter inom regeringskansliet involverade när det t.ex. gäller att skriva regleringsbrev och ge utvärderingsuppdrag till myndigheterna som de är huvudmän för:

- Justitiedepartementet.
- Enheten för integration och mångfald⁷ med huvudmannaskap för Integrationsverket.

⁶ Ändrad 1994 och 1999.

⁷ 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).

- Näringsdepartementet.
- Arbetsmarknadsenheten med huvudmannaskap för AMV, IFAU och Svenska ESF-rådet. Analys- och utredningssekreteriatet med huvudmannaskap för ITPS.
- Finansdepartementet.
- Enheten för statlig förvaltningsutveckling med huvudmannaskap för Statskontoret och (tidigare) Riksrevisionsverket.
- Utbildningsdepartementet.
- Skolenheten med huvudmannaskap för Skolverket och Myndigheten för Skolutveckling.
- Vuxenutbildningsenheten med huvudmannaskap för (tidigare) Kunskapslyftskommittén.

För att få en tydligare belysning av *styrsystemet* beskrivs nedan de aktuella myndigheterna: deras uppdrag, regleringsbrev, återrapporteringar, årsredovisningar m.m. beträffande de aktuella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för integration och utvärderingarna av åtgärderna. Utredningen koncentreras på perioden 1999 och framåt för att ta reda på vilket genomslag den nya integrationspolitiken fått. Genomgången av regleringsbrev är fullständig för perioden 1999–2005. När det gäller årsredovisningar och övriga återrapporteringar och uppdrag har ansatsen varit att till att börja med undersöka om det i dessa förekom några utvärderingar. Utvärderingarna redovisas i Sohlman (2005). När det gäller återrapporteringarna och uppdragen i övrigt riktades fokus på att försöka få ett översiktligt grepp om innehållet i dem, och om deras förhållande till utvärderingar som beslutsunderlag för regeringen.

3. Integrationsverket

Integrationsverket tillhör liksom DO (ombudsmannen mot etnisk diskriminering) politikområdet integration.⁸ Integrationsverket startade sin verksamhet 1998 och är central förvaltningsmyndighet för integrationsfrågor. Verket har alternativt beskrivits som stabsmyndighet, kunskaps- och påverkansmyndighet och myndighet med främjande och stödjande uppgifter. I förordning (1998:201) med instruktion för Integrationsverket framhålls särskilt att verket ska:

- främja lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- förebygga och motverka främlingsfientlighet, rasism och diskriminering i den mån dessa frågor ej behandlas av annan myndighet
- följa och utvärdera samhällsutvecklingen ur ett integrationsperspektiv
- följa upp den kommunala introduktionen för skyddsbehövande och andra nyanlända invandrare
- besluta om statlig ersättning till kommuner och landsting för flyktingmottagande och sjukvårdskostnader
- ge stöd till organisationer inom integrationsområdet
- verka för att öka kunskaperna i samhället inom myndighetens ansvarsområde.

Integrationsverket disponerar inga egna arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Däremot ska verket i enlighet med instruktionen »utvärdera samhällsutvecklingen ur ett integrationsperspektiv«. Detta uppdrag är kanske något oklart och olika uttolkningar av med vilken fördjupning Integrationsverket ska ägna sig åt utvärdering förekommer:

- Att skaffa sig överblick av kunskapsläget, att utveckla en kunskapsbas som kan användas i främjande, stödjande och kunskapsspridande syften, där även andra myndigheters uppföljningar och utvärderingar kan bidra till kunskapsunderlaget.
- Att göra uppföljningar av integrationspolitiken i största allmänhet och av den kommunala introduktionen i synnerhet.
- Att göra mer fördjupade analyser och utvärderingar. Verket ska följa de faktiska utfallet av integrationspolitiken, analysera orsaker, ta initiativ till forsknings- och utvärderingsprojekt. Syftet med uppföljningen och utvärderingen är att kunna verka för förändring, komma med förslag till hur situationen kan

⁸ DO disponerar inte över några arbetsmarknadspolitiska åtgärder och har inte i uppdrag att göra utvärderingar av dylika åtgärder. Av den anledningen behandlas DO inte vidare i denna kartläggning.

förbättras och finna nya former och metoder för att förverkliga politiken. (Regeringens proposition 1997/98:16, regeringens skrivelse 2001/02:129, Riksdagens revisorer 2003a)

Integrationsverket har inte i regleringsbrev 1999–2005 fått några uppdrag eller återrapporteringskrav som har direkt bäring på den typ av utvärderingar som studeras i denna rapport. Några av uppdragen till Integrationsverket tangerar dem dock:

- Att rapportera om hur statliga myndigheter beaktar de integrationspolitiska uppgifter de ålagts i verksförordningen och förordningen om statliga myndigheter som tidigare nämnts.
- Att koordinera utvärderingen av storstadssatsningen.
- Att förbättra introduktionen av invandrare med den Överenskommelse, som Integrationsverket tog initiativet till och som 2001 träffades mellan Integrationsverket, AMS, Migrationsverket, Statens skolverk och Svenska Kommunförbundet, som plattform parallellt med att regeringen gör en extra satsning 2001–2003 på sysselsättning för invandrare.

Överenskommelsen går, vad gäller arbetsmarknadspolitik och AMS, ut på att arbetsförmedlingarna ska medverka i arbetsmarknadsinriktade kartläggningar och bedömningar av samt rådgivning till asylsökande och asylsökande med uppehållstillstånd. Detsamma gäller för den kommunala introduktionen där arbetsförmedlingen ska medverka i individuell rådgivning och erbjuda deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Utvärderingar av denna typ av arbetsförmedlingsinsatser ligger inom ramen för denna kartläggning, liksom utvärderingar av vad de arbetsmarknadspolitiska myndigheterna gjort av sitt integrationsuppdrag. Både Riksdagens revisorer (2003a) och Riksrevisionen (2005) ifrågasätter kvaliteten i Integrationsverkets uppföljningar, utvärderingar och förslag bl.a. på områdena introduktionen och myndigheternas integrationsarbete. I kartläggningen av utvärderingar (Sohlman 2005) har heller inga utvärderingar gjorda av Integrationsverket påträffats som har relevans för den arbetsmarknadspolitiska integrationen.

Integrationsverkets utvärderingsuppdrag är oklart i grunddokumenten och uppdragen gör det inte klarare. Två alternativ är tänkbara:

- Göra analys, kunskapsunderlag, utvärderingar på områden som ingen annan myndighet sysslar med (t.ex. den kommunala introduktionen för flyktingar och andra nyanlända invandrare och storstadssatsningen).
- Göra utvärderingar (även) på andra myndigheters områden för att kunna verka pådrivande på dessa, t.ex. på AMS.

Integrationsverket förefaller ha valt det förra alternativet. Statskontoret (2002a) kom fram till att det inte finns någon myndighet med huvudansvar eller samordningsansvar vad gäller utvärderingar av åtgärder för integration av utrikes födda på arbetsmarknaden. Integrationsverket har inte tilldelats en dylik uppgift.

Riksdagens revisorer (2003a) förespråkar dock det senare alternativet (jfr kapitel 8 där regeringens hantering av denna fråga återkommer).

Riksrevisionen går längre än Riksdagens revisorer och menar att Integ-

rationsverket har det övergripande ansvaret att följa och utvärdera integrationspolitiken. Riksrevisionen (2005) anser vidare att Integrationsverket inte gett en tillfredsställande bild av hur myndigheterna efterlevt den särskilda förordningen. Riksrevisionen medger dock att Integrationsverkets utvärderande roll är oklar och bör förtydligas. Det står inte explicit i instruktionen att Integrationsverket ska ge regeringen underlag för att genomföra integrationspolitiken (Riksrevisionen 2005).

4. Arbetsmarknadspolitikens myndigheter

Inom politikområdet arbetsmarknadspolitik återfinns följande myndigheter: IFAU, AMV och Svenska ESF-rådet.

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU)

IFAU förfogar inte över några arbetsmarknadspolitiska åtgärder men har till uppgift att ägna sig åt utvärdering och forskning. IFAU har resurser dels för att kunna bedriva egeninitierad forskning och utvärdering, dels för att kunna svara upp mot regeringsbeställningar.

Det är först i och med regleringsbrevet för 2002 som etnicitet ska vara en aspekt som IFAU generellt sett har att beakta. Tidigare var det bara jämställdhetsaspekten som genomgående skulle vara med i utvärderingarna. I regleringsbreven för 2002 och 2003 uppmanas IFAU även att återrapportera om väsentliga skillnader avseende etnicitet, jämställdhet och ålder på arbetsmarknaden.

Vad gäller uppdragen till IFAU, som de beskrivs i regleringsbreven, kan nämnas att IFAU endast har haft två uppdrag med direkt inriktning på integrationsfrågan, båda så sent som 2005. I regleringsbrevet för 2005 sägs att IFAU dels ska utvärdera integrationen på arbetsmarknaden, dvs. först ska arbetsförmedlingen följas, därefter ska – efter samråd med regeringskansliet/näringsdepartementet – utvärderingsobjekt väljas ut. Dels ska ungdomsinsatser, inklusive deras implementering med avseende på etnicitet, utvärderas med delrapporteringar i mars och augusti 2005 och slutrapport i juni 2006.

Till övriga och tidigare uppdrag hör följande:

- Sökbeteendets bestämningsfaktorer som ska undersökas till augusti 2006.
- Friåret som IFAU fått att arbeta med 2002–2005.
- Anställningsstöd som IFAU haft i uppdrag att arbeta med 2000 och 2001–2002.
- Aktivitetsgarantin som utvärderades 2002.
- Det nationella IT-programmet 1999–2000 och 2001.
- Utvärdering av försök med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel i bl. a. Skåne och Dalarna som skulle vara klar 2000.
- Utvärdering av friare användning av arbetslöshetsunderstöd som skulle vara klar 1999.

Utvärdering av resursarbete som skulle vara klar 1999.

(Regleringsbrev för IFAU 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.)

IFAU har också haft ett särskilt regeringsuppdrag i utvärderingen av EU:s sysselsättningsstrategi. Det resulterade i fyra rapporter varav en med inriktning på invandrare:

- Follow-up of the EU's recommendations for integrating immigrants into the labour market (Åslund & Runeson 2002).

De övriga var:

- Follow-up of the EU's recommendations on labour market policy (Ackum Agell m.fl. 2002)
- Follow-up of the EU's recommendations on the tax and benefit system (Fredriksson & Runeson 2002)
- Follow-up of the EU's recommendations on equal opportunities (Sundström & Runeson 2002).

Åtterrapporering från IFAU

Allmänt sett kan sägas att IFAU levererat vad det skulle och med god kvalitet (jfr Hjalmarsson m.fl. 2004). Utvärderingarna behandlas i Sohlman (2005). Även om det i uppdragen (med undantag för uppdraget om EU:s rekommendation, som avslutades 2002, och de uppdrag som gäller för 2005 och ännu inte slutredovisats) inte har ingått att särskilt beakta integrationsaspekten har detta i vissa fall skett. Dyliga utvärderingar bidrar naturligtvis till kunskaperna om arbetsmarknadens integrationseffekter men kunskapsläget skulle ha kunnat vara ännu bättre om integrationsperspektivet beaktats mer genomgående (jfr Sohlman 2005).

I årsredovisningarna ges en allmän överblick av IFAU:s arbetsområden och en presentation av pågående projekt. I de senaste årsredovisningarna finns under rubriken »Arbetsmarknadens funktionssätt« ett avsnitt kallat »Arbetsmarknaden för invandrare«. Kanske är incitamenten små för en forskningsinriktad myndighet att lägga ner ett stort arbete på en dylik översikt i sin årsberättelse. Årsberättelsen, liksom det mesta av den allmänna åiterrapporeringen i enlighet med regleringsbrev från myndigheterna, verkar skriven snarast pliktskyldigast än fylligt och inspirerat. Riksrevisionen (2005) konstaterar ungefär detsamma när de granskat hur det allmänna uppdraget i regleringsbrev (att arbeta med integrationsproblematiken och åiterrapporera) hanterats av de statliga myndigheterna.

Arbetsmarknadsverket (AMV)

Verksamhetens mål och inriktning

AMV består av arbetsförmedlingar, länsarbetsnämnder och AMS (arbetsmarknadsstyrelsen). AMS är chefsmyndighet för AMV och har att utarbeta mål och riktlinjer för AMV:s verksamhet samt att följa och utvärdera den

(Riksdagens revisorer 2003b, Statskontoret 2002b, 2004a). AMS aktuella verksamhetsgrenar som är av intresse för denna kartläggning är:

- Matchning på arbetsmarknaden
- Stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden
- Kompetenshöjande åtgärder.

(Regleringsbrevet för AMV för 2005.)

För AMS del sker det en stegvis upptrappning av regeringens markeringar av integrationsproblematikens betydelse i regleringsbrevet (regleringsbrevet för AMV 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005). I regleringsbrevet för 1999 nämns inte integrationsfrågan alls medan t.ex. jämställdheten mellan kvinnor och män anges som viktig att beakta. I regleringsbrevet för 2005 anges sex mål för verksamhetsgrenarna. Fyra av målen är individriktade och för vart och ett nämns i inriktningsparagraferna att särskild uppmärksamhet ska ägnas personer med utländsk bakgrund⁹ som en av målgrupperna. Dessa fyra mål är 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.

Beträffande målet att korta arbetslöshetstiderna är även flyktingar en målgrupp. I de tre senare målen ska antalet personer öka jämfört med föregående år.¹⁰ I en bilaga till regleringsbrevet preciserar regeringen hur den vill att resultaten ska mätas och vilka indikatorer som ska användas i återrapporteringen till regeringen. Vidare anges att all individrelaterad statistik ska särredovisas för utrikes födda. Bland indikatorerna för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program återfinns en som påminner om regeringens tidigare mål att minst 70 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning

⁹ Här handlar det således inte bara om utrikes födda utan om personer med utländsk bakgrund vilket är en vidare (här ej närmare preciserad) grupp.

¹⁰ Regeringens mål för AMS och deras relation till AMS mål för AMV har successivt utvecklats. Antalet mål som regeringen satt upp för AMS har varierat liksom deras innehåll samt eventuella exakta kvantifiering. Ett viktigt steg på vägen mot transparens togs i regeringens proposition 95/96:222. För budgetåret 1995/96 hade AMS 13 verksamhetsmål. De skulle ses över, minskas och bli tydligare och fördes med skärpta krav på uppföljning i regleringsbrevet. Utvärdering skulle även framledes göras både av AMS och andra (IFAU, Statskontoret och Riksrevisionsverket). AMS skulle som tidigare förse regering och riksdag med faktaunderlag, men fler utvärderingsuppdrag skulle gå till fristående utvärderare. IFAU inrättades 1997.

För år 2000 var sju kvantifierade mål satta av regeringen. För 2001 var två respektive fyra satta av regeringen och AMS, för 2002 och 2003 två respektive fem och för 2004 var noll respektive fem kvantifierade mål satta (Riksdagens revisorer 2003, Regeringskansliet 2002, 2003, 2004, AMS årsredovisningar och regleringsbrev för 2000–2004).

skulle ha arbete inom 90 dagar efter avslutad utbildning. Nu vill man ha en återrapportering om orsaken (arbete, studier etc.) till att deltagare i arbetsmarknadspolitiska program 30, 90 respektive 180 dagar efter åtgärdens avslutande inte längre återfinns i arbetsförmedlingens register. I regleringsbrev 2000–2004 har kraven på hur arbetet med de utrikes födda skulle gå till inte varit lika tydligt, genomgående eller systematiskt beskrivna.

En normal specifikation av återrapporteringen är att AMS ska analysera och beskriva de uppnådda resultaten och effekterna av de insatser som gjorts utifrån målen för verksamhetsgrenarna. Liknande formuleringar förekommer vanligtvis också för uppdragen – AMS ska redovisa och analysera resultat men får sällan uttryckliga uppdrag att utvärdera. Ett undantag är regeringens proposition 1999/00:98, Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt, där det sägs att aktivitetsgarantin leds och utvärderas av AMS.

För 2005 finns vidare ett krav att AMS ska utveckla uppföljningsmetoder för att följa resultat över tiden för individer. Det gäller särskilt för arbetsmarknadsutbildning, anställningsstöden och aktivitetsgarantin. AMS ska operationalisera regeringens mål och föra ut dem i organisationen. Därvid kan en anpassning till regionala och lokala förhållanden ske. I regleringsbrevet för 2005 finns för första gången även en hänvisning till EU:s sysselsättningsstrategi med. Kännedom om de delar av EU:s sysselsättningsriktlinjer och den svenska handlingsplanen för sysselsättning som berör arbetsmarknadspolitiken bör förbättras inom AMV:s organisation.

Om man ser till uppdragen och återrapporteringskraven i anslutning till dem sker även där en uppstramning i regleringsbrevet för 2005. Ett särskilt avsnitt om integrationspolitik har tillkommit:

- AMS ska bidra till att målen för integrationspolitiken nås och i sin årsredovisning för 2005 redovisa vilka åtgärder som vidtagits i detta syfte. En övergripande bedömning ska även göras av i vilken utsträckning åtgärderna bidragit till att målen uppnåtts. Resultat som uppnåtts i arbetet med att inom AMV:s organisation motverka diskriminering ska också beskrivas.
- AMS ska använda 200 miljoner kronor av förvaltningskostnaderna för att stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund. 100 miljoner kronor ska användas i storstadsregionerna och 65 miljoner kronor i övriga delar av landet där det finns lokala utvecklingsavtal inom storstadspolitiken. Resterande 35 miljoner kronor ska, efter samråd med Integrationsverket och Migrationsverket, användas där de behövs inom den kommunala introduktionsverksamheten för nyanlända flyktingar och invandrare.
- AMS ska utveckla samverkan i enlighet med den centrala Överenskommelsen om utvecklingen av introduktionen för flyktingar och andra invandrare, som träffats mellan statliga myndigheter, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Uppmaningar att beakta personer med utländsk bakgrund finns även på andra ställen i regleringsbrevet:

- I försöksverksamheten med bristyrkesutbildning för redan anställda ska även personer med utländsk högskoleutbildning få kompletterande utbildning.
- När det gäller arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare (API/SIN) ska AMS redovisa hur de ser på stödinsatser för dessa personer efter försöksverksamhetens upphörande den 31 december 2005. AMS ska dessutom samråda med IFAU för att göra verksamheten möjlig att utvärdera. Enligt den nationella handlingsplanen för sysselsättning är det IFAU som ska utvärdera verksamheten.
- De för år 2005 nya åtgärderna *prova-på-platser inom arbetspraktik* respektive *arbetsplatsförlagd bedömning av yrkeskompetens* ska även återrapporteras för alla deltagare per födelseland.

Ska man var noga kan man naturligtvis fråga sig varför det inte står något särskilt om utrikes födda för vissa åtgärder, t.ex. arbetsmarknadsutbildning och friår, eller inom andra områden som socialpolitik, jämställdhetspolitik, ungdomspolitik och handikappolitik. Många av dessa uppdrag har pågått under ett flertal år eller föregåtts av tidigare liknande verksamheter:

- Särskilda satsningar för invandratäta områden och storstäder där AMS under en följd av år fått pengar till tillfälliga personalförstärkningar som sedan permanentades. I regleringsbrevet för 2001 fick AMS i uppdrag att stödja samverkan mellan länsarbetsnämnderna och kommuner med lokala utvecklingsavtal.
- Samarbete med Integrationsverket och andra aktörer, särskilt om nyanlända flyktingar och invandrare. Detta arbete inkluderar arbetsförmedlingarna. I regleringsbrevet för 2002 fick AMS t.o.m. i uppdrag att utarbeta en strategi för hur man i introduktionsverksamheten ska säkerställa att arbetsförmedlingens insatser för flyktingar och invandrare ges vederbörlig prioritet.
- Då försöksverksamheten med API/SIN påbörjades 2003 fick AMS i uppdrag att komma med förslag till inriktning och sedermera med återrapportering i avvaktan på utvärdering. AMS ska tillsammans med IFAU säkerställa att verksamheten blir möjlig att utvärdera.
- Bristyrkesutbildning för invandrare med utländsk högskoleexamen som inte arbetar inom utbildningsyrket (2003–2004) och kompletterande högskoleutbildning för invandrare (2001–2003) med krav på återrapportering i en separat slutrapport i anslutning till årsredovisningen för år 2003.
- Att motverka diskriminering i förmedlingen av arbeten fanns det ett uppdrag om redan i regleringsbrevet för 2002.

- Att driva ett pilotprojekt med bemanningsföretag för att placera ut invandrare på arbetsmarknaden var ett uppdrag i regleringsbrevet för 2000 (jfr även Riksrevisionen 2005).

Åtterrapporering från AMS

Årsredovisningarna för 2000–2005 har studerats liksom ett tiotal särskilda återrapporeringar (AMS 1999, 2000, 2002a, 2002b, 2002c, 2002d, 2003, 2004a, 2004b, 2004c, 2004d, 2004e).

Årsredovisningarna innehåller först och främst en statistiskt beskrivande rapportering av måloppfyllelsen. Utgångspunkten är här de mål regeringen satt upp samt AMS uttolkning av dessa. Så finns t.ex. i redovisningen för år 2004 fem kvantifierade mål satta av AMS, som verksamheten mäts mot. Inget av de kvantifierade målen har direkt med utrikes födda att göra.

Återrapporeringen i övrigt i årsredovisningarna är kort och koncis. Det handlar snarare om uppföljning än utvärdering. Vid ett tillfälle omnämns en utvärdering från IFAU om anställningsstöd. De utrikes födda återkommer dock i stort sett under alla rubriker i rapporteringen. Nedan följer några illustrerande exempel ur redovisningen för de tre individinriktade verksamhetsgrenarna, hämtade från årsredovisningen för 2004.

Matchning på arbetsmarknaden:

Andelen sökande som uppger sig ha en handlingsplan ska uppgå till minst 75 procent. Målet uppnåddes i och med att 81 procent uppger att de har en handlingsplan. Bland de utrikes födda är siffran 75 procent. De utrikes födda uppger i högre grad än födda i Sverige att handlingsplanen är ett bra stöd i arbetssökandet.

Genomsnittlig tid i öppen arbetslöshet (antal dagar):

Samtliga	128
Utrikes födda	136
Förändring i antal långtidsarbetslösa 2003–2004	
Totalt	-21,5 procent
Utomnordiska medborgare	-14,6 procent
Utrikes födda	-15,7 procent

Geografisk rörlighet:

Utrikes födda söker oftare arbete på mer avlägsna orter än vad inrikes födda gör.

Stöd till dem som har det svårast på arbetsmarknaden:

Målet är att antalet långtidsinskrivna ska uppgå till högst 36 000 personer. Målet uppnåddes i och med att antalet långtidsinskrivna uppgick till 35 852. För utomnordiska medborgare låg antalet och andelen långtidsinskrivna på ungefär konstant nivå 2003–2004.

Försöksverksamhet med Arbetsplatsintroduktion för vissa sökande med invandrarbakgrund (API/SIN) har använts för drygt 4 000 personer varav 50 procent var i jobb efter programtidens slut.

Kompetenshövande åtgärder:

Målet är att andelen kvinnor och män som fått arbete 90 dagar efter avslutad utbildning ska vara så hög som möjligt. Alla län ska nå ett resultat på minst 70 procent. Målet har nåtts för alla län utom ett, och resultatet ligger på i genomsnitt 74 procent. Andelen som fått arbete bland utomnordiska

medborgare uppgick till 70 procent. Av deltagarna var 27 procent utrikes födda jämfört med 22 procent av de arbetslösa.

I årsredovisningarna görs även en del återrapporteringar av särskilda regeringsuppdrag. De är i allmänhet relativt korta och ligger på drygt en sida var. I de årsredovisningar som studerats har ingen av dessa återrapporteringar varit inriktade på integrationsproblematiken. Ett tiotal återrapporteringar av regeringsuppdrag utanför årsredovisningarna, där integrationsfrågan varit aktuell, har undersökts. Dessa kan sägas vara av två slag. Å ena sidan mycket korta, koncisa och neutrala beskrivningar. Å andra sidan kortare uppföljningar åtföljda av rekommendationer. Det senare slaget av återrapporteringar diskuteras vidare i kapitel 8 som handlar om relationen mellan beslutsunderlag och politikutformning. Det kan ändå vara intressant att redan här illustrera dessa två typer av återrapporteringar med ett exempel av vardera slaget.

Återrapporteringsexempel

Slutrapport om kompletterande utbildning 2001–2003 för personer med utländsk högskoleutbildning m.fl. (AMS 2004a) ger en relativt utförlig beskrivning som direkt leder till ett antal slutsatser och rekommendationer. Utbildningssatsningen beskrivs vad gäller antal deltagare, typ av utbildning, kön, ålder, medborgarskap, län, kostnader och resultat. I december 2003 var 825 personer kvar i utbildning. Av de 3 538 som slutfört den såg den procentuella fördelningen över verksamheter ut på följande sätt:

I arbete	48
Arbetslös	20
I övriga program	5
Reguljära studier	6
Annat	20

Av dem som genomgått yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning hade ca 70 procent fått jobb. De flesta hade dock enbart genomgått förberedande eller orienterande utbildning. Av dessa hade endast ca 30 procent fått arbete. Någon närmare analys av resultaten görs inte. Någon egentlig koppling till slutsatserna finns inte heller, utan de verkar mer bygga på allmänna bedömningar baserade på erfarenheter från denna och tidigare satsningar. Till slutsatserna hör följande:

- Arbetsförmedlingen behöver tidigt kartlägga den arbetssökandes utbildning och yrkeserfarenheter, och arbetsförmedlarnas kompetens för denna uppgift behöver säkerställas.
- Valideringen av de högskoleutbildades reella kompetens i arbetet behöver utvecklas.
- De yrkesinriktade kompletteringar som högskolor och andra myndigheter föreslår är omfattande och närmast orealistiska.
- I fråga om de ickereglerade yrkena bör validering i arbetet kunna göras i ökad omfattning. Eventuell kompletterande utbildning bör vara väl preciserad.
- Arbetsförmedlingen bör få ökade möjligheter att utnyttja utbildningsutbudet i det reguljära utbildningsväsendet.

Strategi för flyktingar och andra invandrare (AMS 2002a) är kanske kortare och mindre spännande än man kunde förvänta sig. Den är på två A4-sidor. Där konstateras att AMS sedan tidigare följer upp att andelen åtgärder för utomnordiska medborgare står i relation till dessa medborgares andel av de arbetslösa. För att säkerställa att flyktingar och andra invandrare ges vederbörlig prioritet har fyra områden identifierats utan närmare precisering av ytterligare underlag:

- Den centrala Överenskommelsen, som AMS generaldirektör gett i uppdrag till länsarbetsnämnderna att implementera regionalt och lokalt.
- Delaktighet, där AMS vill använda återkoppling för att föra ut goda exempel som kan bidra till erfarenhetsutbyte mellan arbetsförmedlingarna samt »benchmarking«.
- Informationen i den centrala Överenskommelsen har ansetts vara otydlig och AMS har gått ut med ett förtydligande.
- Attityder behöver förändras och en ökad prioritet ges åt detta arbete på alla nivåer. En central utvecklingsenhet har inrättats på AMS. Syftet med det centrala utvecklingsarbetet är att få fram en strategi för att garantera likvärdig service för alla kunder och stärka den enskildes rättssäkerhet genom ett gemensamt utbud av service och tjänster.

Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet)

Som nämndes i kapitel 2 ska den Europeiska socialfonden användas för att stödja medlemsländernas arbete med att genomföra EU:s sysselsättningsstrategi. Genom Europeiska socialfonden stöds projekt som bidrar till ökad sysselsättning, jämställdhet mellan män och kvinnor, en hållbar utveckling samt ekonomisk och social sammanhållning. Den nuvarande programperioden sträcker sig från 2000–2006. Svenska ESF-rådet är den statliga myndigheten som förvaltar och informerar om Europeiska socialfondens program i Sverige. Programmen av intresse i detta sammanhang är Växtkraft Mål 3 och Equal¹¹.

Inriktningen av programmen bestäms genom ett s.k. sammanhållet programdokument, ett SPD. Medlemsstaterna lägger fram förslag till SPD:et till Kommissionen som sedan godkänner SPD:et, eventuellt efter ytterligare förhandlingar. Det finns också ett relativt välutvecklat uppföljnings- och utvärderingssystem som bygger på ex ante-utvärderingar, årliga uppföljningar, halvtidsutvärderingar, slutrapporter och ex post-utvärderingar som alla kommuniceras med Kommissionen. Till stöd i detta arbete har Svenska EFS-rådet en Övervakningskommitté som i sin tur har olika beredningsgrupper, bl.a. en för utvärdering och en för integration och mångfald.

¹¹ Till detta kommer Artikel 6-projekten. De är inriktade på innovativa åtgärder för att möta förändring i anslutning till ändrade demografiska förhållanden och struktumvandling. De berörs därför inte i denna utredning.

Det finns två insatsområden inom Tillväxt Mål 3 som är av intresse i detta sammanhang:

- Insatsområde 2 med åtgärden 2.2 Ökad anställbarhet och företagaranda
- Insatsområde 3 med åtgärden 3.1 Integration och mångfald.

Equal har till uppgift att stödja projekt som utvecklar nya metoder för att bekämpa diskriminering och ojämlikhet på arbetsmarknaden. I Equal arbetar man med fem teman varav tre berör integrationsfrågan mer eller mindre direkt:

- tema 1 med utvecklingsområde 1 c Alternativa vägar till sysselsättning
- tema 2 med utvecklingsområdena a) Egenföretagande och b) Nya källor till reguljärt arbete
- tema 3 med utvecklingsområdet a) Mångfald i arbetslivet.

Det kan dock i sammanhanget vara värt att nämna att ESF-bidraget endast motsvarar 3 procent av budgeten för arbetsmarknadspolitiken (Svenska ESF-rådet 2003, Statskontoret 2002a, PLS Ramböll management & Institute of Public Management 2003, Rådets förordning (EG) nr 1260/1999).

Regleringsbrev för ESF är ganska allmänt hållna.¹² Regeringen lägger i dem vare sig ut några uppdrag eller begär någon särskild återrapportering med inriktning på integrationsfrågan. Regeringen hänvisar bl.a. till EG-reglerna och man kan kanske utgå ifrån att Kommissionens kontrollsystem med uppföljning av resultat och effekter ansetts räcka. Den finansiella kontrollen av strukturfonderna inkluderar inte resultat och effekter (Riksrevisionen 2004).

I Svenska EFS-rådets årsredovisningar (2002, 2003, 2004). redovisas översiktligt hur programmen utvecklats, hur de s.k. halvtidsutvärderingarna av Tillväxt Mål 3 och Equal upphandlats, färdigstälts och skickats in till Kommissionen. Det konkreta innehållet i dessa utvärderingar behandlas i Sohlman (2005). Årsredovisningen för 2004 innehåller en utvärderingsmässig innovation. I stället för att beskriva måluppfyllelsen med hjälp av indikatorer och rapportera om genomförda uppföljningar och utvärderingar, rapporterar man om uppdragsgivarnas förtroende, aktiva samverkansaktörer, nöjda individer och engagerade medarbetare. Rapporteringen bygger på enkäter förutom när det gäller uppdragsgivarnas förtroende, vilket bl.a. mätts med s.k. AE-rankning.¹³

Ett par exempel från nöjda individer kan illustrera resultaten:

¹² Regleringsbrev finns för Svenska ESF-rådet för 2001–2005. Dessförinnan var ESF-rådet en myndighet inom AMS och regleringsbrevet för AMS inkluderade då EFS-rådets verksamhet.

¹³ Den ekonomiadministrativa rankningen som ges av ESV (Ekonomistyrningsverket).

	Mål 3	Equal
Andel kontaktpersoner som är nöjda med ESF-rådet	63	28
Andel kontaktpersoner som får det stöd de behöver från ESF-rådet	63	31
Andel kontaktpersoner som uppger att ESF-rådets information är tydlig	47	13

(Svenska EFS-rådets årsredovisning 2004)

Förvånansvärt låga siffror rapporteras för Equal och delvis även för Mål 3, men det mest anmärkningsvärda är kanske ändå hela tillvägagångssättet. Ingen som helst underbyggnad presenteras för att dessa indikatorer på något sätt är relaterade till effekter av åtgärderna.

I fråga om Svenska EFS-rådets återrapportering med anledning av särskilda regeringsuppdrag har endast en som eventuellt skulle kunna vara av intresse i detta sammanhang påträffats och undersökts (Svenska ESF-rådet 2004). Titeln på rapporten är »Utvecklingsområden för den nationella politiken«. Den är ganska tunn och innehåller inte någon analys, men diskuterar arbetsfördelning och en del förslag:

- Valideringsfrågor bör hanteras av Valideringsdelegationen.
- Ansvarsfördelning mellan myndigheterna i Överenskommelsen (från 2001) om samverkan mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Statens skolverk och Svenska Kommunförbundet är inte klar.
- Regleringsbrevet för AMS är oklart. Det verkar inte finnas någon möjlighet till medfinansiering från AMS för arbete med asylsökande.
- Modeller för kartläggning av utbildning och yrkeserfarenhet bör bli inslag i utbildningen för bl.a. AMS personal.
- Personalförstärkning till arbetsförmedlingen 2003 och 2004 bör följas upp och utvärderas.
- Stödpersoner från arbetsförmedlingen bör finnas för arbetssökande med utländsk bakgrund.

Arbetet med utvärderingar regleras av Rådets förordning (EG) nr 1260/1999. Den gäller dels de s.k. halvtidsutvärderingarna och dels de *efterföljande* utvärderingarna. Halvtidsutvärderingarna är mycket inriktade på genomförandet och ska bl.a. användas för att fördela den s.k. resultatreserven. Där finns dock även inslag av *måltvärdering*. Har man uppnått de kvantitativa mål man satt upp för programmen? Det är först i den efterföljande utvärderingen som effekter av programmen ska analyseras. Genomförandet verkar dock vara en viktig faktor även i denna utvärdering. Vad har varit »lyckat« och »mindre lyckat«? Den efterföljande utvärderingen ska vara klar senast tre år efter programmets avslutande, i detta fall 2009. Utvärderingarna ska göras av oberoende utvärderare.

5 Kunskapslyftet – Kunskapslyftskommittén och Skolverket

Kunskapslyftet var en utbildningssatsning som pågick 1997–2002. Målgruppen var först och främst arbetslösa som helt eller delvis saknade treårig gymnasiekompetens. Då Kunskapslyftet startade fanns 110 000 utbildningsplatser (helårsplatser) att tillgå (10 000 i folkhögskolorna och 100 000 i kommunerna). Till Kunskapslyftet var en särskild form för studiefinansiering knuten – UBS (särskilt utbildningsbidrag) som motsvarade individernas arbetslöshetsersättning (SOU 1998:51).

Genom Kunskapslyftet prioriterades de som hade kortast utbildning på arbetsmarknaden, och därmed störst behov av utbildning för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden. Kunskapslyftet var därigenom också tänkt att öka möjligheterna till kompetenshöjning på gymnasial nivå för alla de »utomnordiska medborgare som ingick i målgruppen« (regeringens proposition 1995/96:222, regeringens proposition 1997/98:16).

Regeringen gav 1997 i uppdrag till Kunskapslyftskommittén att lägga upp ett nationellt utvärderingsprogram för tiden fram till 2002. Skolverket, Folkbildningsrådet och AMS skulle svara för uppföljningar och utvärderingar inom sina respektive områden. Kunskapslyftskommitténs utvärderingsprogram kom att omfatta såväl forskare (vid Linköpings, Göteborgs och Umeå universitet), myndigheter (Statskontoret) som oberoende privata konsulter (SOU 1998:51, SOU 1999:39, SOU 2000:28).

När Kunskapslyftskommittén avslutat sitt arbete övergick ansvaret för den nationella utvärderingen först till Utbildningsdepartementet och sedan till Skolverket. I regeringens proposition 2000/01:27, Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen, nämns bl.a. med hänvisning till mål- och resultatstyrningen att det är viktigt med uppföljning och utvärdering. Skolverket hade tidigare fått en förstärkning av sitt forskningsanslag och regeringen ämnade nu ge Skolverket i uppdrag att initiera forskning och utveckling med inriktning mot vuxnas lärande och ytterligare förstärka forskningsanslaget. I regleringsbrevet för år 2001 nämns också en breddning av bl.a. forskningen om vuxnas lärande till att även omfatta lärandets villkor utifrån ett genus- och mångfaldsperspektiv (Riksrevisionen 2005).

Forskningsgruppen vid Umeå universitet, som etablerats till följd av Kunskapslyftskommitténs utvärderingsprogram, var den utvärderingsgrupp som hade det mest långsiktiga utvärderingsuppdraget. Gruppen fick del av Skolverkets forskningssatsning. Dess arbete för Skolverket fick dock avslutas tämligen abrupt då Skolverkets forskningsanslag drogs ner. Med hjälp av annan finansiering, bl.a. från ITPS, har dock gruppen kunnat fortsätta sina utvärderingar (O. Westerlund).

Skolverket har inte senare återkommit till arbetet med utvärderingar av Kunskapslyftet. Myndigheten för skolutveckling har gjort några uppföljningar av Kunskapslyftet (Myndigheten för skolutveckling 2004a, 2004b, 2004c). Utbildningsdepartementet gav forskningsgruppen Encell (National Centre for Lifelong Learning) vid högskolan i Jönköping i uppdrag att göra en metaanalytisk studie av Kunskapslyftet (Nordström & Bengtsson-Sandberg 2004). Ingen av dessa uppföljningar och studier bidrar dock med något beträffande Kunskapslyftets effekter och integrationsproblematiken.

Integrationsproblematiken inte varit särskilt framträdande i Kunskapslyftet och relativt få utvärderingar av det slaget finns att rapportera om

(Sohlman 2005). Varken i direktiven till Kunskapslyftskommittén eller i dess utvärderingsuppdrag betonades frågan om integration av utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden. Kommittén fick sina direktiv 1995 och tilläggsdirektiv 1996 och 1997 (SOU 2000:28), vilket alltså var före den tidpunkt då integrationsfrågor mer allmänt började uppmärksammas. De allmänna erfarenheterna av Kunskapslyftet, Kunskapslyftskommitténs och andras arbete med utvärderingar (så långt de då hunnit) återspeglas i regeringens proposition 2000/01:27, Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen. Integrationsproblematiken är dock ingen huvudfråga i propositionen. Förutom ett allmänt uttalande om den kommunala vuxenutbildningens ansvar för grupper med särskilda behov, såsom »funktionshindrade och invandrare«, är det mest Sfi som diskuteras, vad gäller utrikes födda.

6 Andra myndigheter

Tre statliga myndigheter med utvärderingsuppdrag kommer att behandlas i detta avsnitt: Riksrevisionsverket (RRV), Statskontoret och Institutet för tillväxtpolitiska Studier (ITPS), samt Riksdagens revisorer och Riksrevisionen.

Riksrevisionsverket

RRV avvecklades 2003. RRV hade ett allmänt utvärderingsuppdrag. Regleringsbrev för RRV är mycket allmänt hållna. Regeringen lägger varken ut några uppdrag eller begär någon särskild återrapportering med inriktning på integrationsfrågan. RRV har dock fått vissa särskilda utredningsuppdrag med inriktning på integration och utvärdering, vilka studerats i Sohlman (2005) tillsammans med övriga utvärderingar, samt RRV:s egeninitierade utredningar i dessa frågor.

Statskontoret

Statskontoret har ett allmänt utvärderingsuppdrag. Även i detta fall är regleringsbrev mycket allmänt hållna. Regeringen lägger varken ut några uppdrag eller begär någon särskild återrapportering med inriktning på integrationsfrågan. Statskontoret har dock fått ett par särskilda utredningsuppdrag med inriktning på integration och utvärdering som, liksom Statskontorets egeninitierade utredningar i dessa frågor, studeras bland övriga utvärderingar i Sohlman (2005).

Att notera är att regeringen i regleringsbrev för 2003 och 2004 begär att Statskontoret ska stärka sin utvärderingsroll. Redan i regleringsbrevet för 1999 fick Statskontoret i uppdrag att göra en översiktlig kartläggning av utvärderingar inom de olika utgiftsområdena. I regleringsbrevet för 2001 löd uppdraget att följa upp kartläggningen av utvärderingar inom de olika utgiftsområdena. Denna kartläggning refereras också i Sohlman (2005).

Statskontoret administrerar nätverket Utvärderarna. Detta nätverk ger tillfälle till erfarenhetsutbyte och inom dess ramar arrangeras seminarier. Arbetsmarknadspolitik för integration av utrikes födda har dock inte varit temat för något seminarium på senare tid (se www.statskontoret.se/utvarderarna/).

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)

ITPS startade sin verksamhet 2001. Till ITPS uppgifter hör att genomföra utvärderingar. Huvudområdena för ITPS utvärderingar är näringspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken. ITPS har att beakta jämställdhetsaspekten men inget sägs på motsvarande sätt om integrationsfrågan, varken i instruktioner eller regleringsbrev.

Bland de utvärderingsuppdrag och övriga uppdrag som ITPS fått av regeringen kan följande vara värda att notera:

- utvärdera sysselsättningsbidraget (2003)
- utveckla lärande system (2003 och 2002)
- utvärdera delprojekt 3, Främja livslångt lärande och arbetsorganisation, i utvärderingen av EU:s sysselsättningsstrategi (2002)
- utvärdera delprojekt 4, Främja entreprenörskap, nya arbetstillfällen, i utvärderingen av EU:s sysselsättningsstrategi (2002)
- utvärdera bidrag till start av näringsverksamhet (2002)
- kartlägga entreprenörskap och tillväxt (2002).

Av dessa är det endast utvärderingen av bidrag till start av näringsverksamhet som faller inom ramen för denna rapport.

Riksdagens revisorer och Riksrevisionen

Riksdagens revisorer gjorde på sin tid en del utvärderingar som återfinns i Sohlman (2005). Riksrevisionen har hittills inte gjort några egentliga utvärderingar av det slag som analyseras i den rapporten, men deras rapporter har ändå använts som underlag i vissa fall.

7 Utvärderingsverksamhet utanför de statliga myndigheterna

Det förekommer att forskare och konsulter gör utvärderingar av det slag som fokuseras i denna rapport. Forskare kan finansiera denna verksamhet via fakultetsanslag eller externa finansiärer såsom Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) och Riksbankens jubileumsfond. Både forskare och konsulter kan upphandlas av myndigheter när dessa vill ha oberoende utvärderingar gjorda.

Det mest intressanta ur styrningsperspektivet är kanske om det uppstått några mer permanenta forsknings- och utredningsmiljöer som kan ge underlag för kontinuitet och metodutveckling. Fredriksson (2002) konstaterar att ganska få forskare sysslar med utvärdering som huvuduppgift. I vår kartläggning har endast fyra för denna rapport relevanta forskningsmiljöer kunnat identifieras: Centrum för arbetsmarknadsforskning (CAFO 2004) i Växjö, forskningsgruppen kring Kunskapslyftet vid Umeå universitet, ett nära samarbete mellan myndigheten IFAU och forskare vid Uppsala universitet och slutligen ett par forskare i Göteborg som intresserat sig för effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder för utrikes födda.

För forskning kring mångfald, diskriminering och rasism finns ett större antal forskningsmiljöer t.ex.:

- Centre for Research in International Migration and Ethnic Relations (CEIFO), Stockholm
- Centre for Ethnic and Urban Studies (CEUS), Norrköping
- International Migration and Ethnic Relations (IMER), Malmö

Department of Economic and Social Geography (DSEG), Uppsala.

(FAS 2003)

På den privata sidan finns exempelvis Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) och Swedish Institute for Studies in Education and Research (SISTER). SNS (men inte SISTER) har publicerat studier kring integrationspolitiken, men i den kartläggning som genomförts (Sohlman 2005) har några utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder inte identifierats (Broomé m.fl. 2001, Ekberg & Gustafsson 1995, Lund 2002, Lundh 2005, Lundh & Ohlsson 1999).

I utvärderingarna av Växtkraft Mål 3 och Equal involveras i enlighet med reglerna olika konsulter. Kunskapslyftskommittén anlidade också konsulter men inte i utvärderingar av här aktuellt slag (jfr Sohlman 2005).

2004 bildades SVUF (Svenska utvärderingsföreningen). Temat för dess första konferens var »Utvärdering i Sverige – makt, kunskap och lärande«, och för 2005 »Utvärderingssystemet i Sverige – till vad och för vem?«. Arbetsmarknadspolitik för integration av utrikes födda har inte varit föremål för diskussion på någon av dessa konferenser (jfr www.svuf.nu).

8 Utvärderingar och politiskt beslutsfattande

Det har inte legat inom ramen för denna undersökning att göra en fullständig genomgång utvärderingarnas politiska genomslag. I utvärderingen av IFAU (Hjalmarsson m.fl. 2004) påpekades det att enbart uppgiften att »ta reda på hur underlaget från IFAU används i den politiska beslutsprocessen skulle kräva ett forskningsprojekt i sig«. I stället gör vi ett par nedslag i viktiga och aktuella politiska dokument – propositionen om den nya integrationspolitiken (proposition 1997/98:16), regeringens skrivelse som följer upp den propositionen (skrivelse 2001/02:129) och utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar i budgetpropositionerna för 2003, 2004 och 2005. Hur ser den direkta användningen av utvärderingar ut i dessa dokument?¹⁴ Ett försök att med två fallstudier belysa utvärderingars plats i beslutsprocesserna har också gjorts. Det handlar om bemanningsföretag och om arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare (API/SIN).

Regeringens proposition 1997/98:16

I regeringens proposition 1997/98:16, Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik, är utvärderingsresonemangen främst inriktade på framtiden. Den nya myndigheten, Integrationsverket, som kommer till i och med denna proposition ska stå för överblick och följa och utvärdera samhällsutvecklingen. Särskilt utpekats introduktionen i kommunerna som ett område aktuellt för uppföljning och utvärdering. Utvärderingar av resultat saknas.

Vissa områden hade följts upp och utvärderats vilket satt sina spår i propositionen – stödet till organisationer och folkrörelser¹⁵, Svenska för invandrare (Sfi)¹⁶ och utsatta bostadsområden¹⁷. Enligt propositionen har varje fackmyndighet även i framtiden denna typ av uppföljningsansvar.

Regeringen går emot Invandrapolitiska kommittén som hade föreslagit att man skulle ha en enhet inom regeringskansliet för att följa och utvärdera samhällsutvecklingen. Kommittén hade också i sin »utvärdering av samhällsutvecklingen« kommit fram till att man borde ha en generell integrationspolitik plus en aktionsplan för att komma till rätta med problemen på arbetsmarknaden för de utrikes födda som redan fanns i Sverige. Regeringens argument för att lägga utvärderingsansvaret på Integrationsverket hänger samman med att regeringen anser att det behövs en ny myndighet

¹⁴ En djupare analys skulle bl.a. ha krävt en kartläggning även av förekomsten av utvärderingar i utredningar och studier som dokumenten hänvisar till. Dessutom hade det varit önskvärt att dokumentstudierna kompletterats med intervjuer och enkäter.

¹⁵ Arbetsgruppen för resultatstyrning och uppföljning av statsbidrag till föreningar har kartlagt samliga statliga anslag till föreningslivet och utvärderingar av dessa (Ds 1997:36).

¹⁶ Jfr Skolverkets rapport nr 113 (1997) *Vem älskar Sfi?*

¹⁷ I storstadssatsningen ansvarar kommunerna för uppföljning, utvärdering och erfarenhetsspridning. Storstadskommitténs slutbetänkande väntas också enligt propositionen vid årsskiftet 1997/98.

för att ge trovärdighet åt den nya politiken. Hittills har det inte funnits någon myndighet med övergripande ansvar för uppföljning och utvärdering.

Av demokratiska skäl anser regeringen likaså att den generella politiken på ett helt annat sätt än hittills måste utgå från och spegla den etniska och kulturella mångfalden. För att få genomslag för detta synsätt bör såråtgärderna begränsas och inriktas på de utrikes föddas allra första tid i Sverige. Arbetsmarknadspolitiken ska präglas av individualisering och flexibilitet, inte av såråtgärder. Något nytt underlag i form av utvärderingar för dessa regeringens ståndpunkter framkommer inte i propositionen.

Regeringens skrivelse 2001/02:129

Regeringens skrivelse 2001/02:129, Integrationspolitik för 2000-talet, innehåller utförliga resonemang om utrikes födda och arbetsmarknaden. Forskning om utrikes födda på arbetsmarknaden beskrivs – hinder för integration och diskriminering. Insatser inom arbetsmarknadspolitiken redovisas, vissa uppföljningsresultat för arbetsmarknadsutbildningen, aktivitetsgarantin och kompletterande utbildning beskrivs.

I avsnittet Uppföljning och utvärdering nämns fem forskningsrapporter från IFAU. Om utvärderingen av ett arbetsmarknadsprogram riktat till kvinnor med utländsk bakgrund sägs att den är »kritisk« (Thomasson & Hoflund 2000). De fyra övriga rapporterna – om insatser för långtidsarbetslösa invandrare, orsaker till diskriminering av invandrare, arbetsmarknadslägets effekter och arbetsmarknaden för invandrare¹⁸ – kommenteras inte. Vidare omnämns ett uppdrag som regeringen gett Statskontoret om att utvärdera insatserna för integration av invandrare på arbetsmarknaden, liksom ett uppdrag till ITPS om att utvärdera de näringspolitiska effekterna av stödet till start av näringsverksamhet (tidigare Starta-eget-bidraget). En uppföljning av gymnasial vuxenutbildning inklusive Kunskapslyftet omnämns också. Andra områden där utvärderingar omtalas är:

- Kommunernas introduktion för nyanlända flyktingar. Uppföljningar visar att det finns utvecklingstendenser i positiv riktning, men även brister. Regeringen har beslutat om en översyn av mottagandet och introduktionen för flyktingar.
- Storstadspolitiken håller på att utvärderas. Integrationsverket har fått i uppdrag av regeringen att samordna utvärderingen. Hittillsvarande rapporter sägs visa att politiken medverkat till att arbetslösheten minskat snabbare i de områden där utvecklingsarbete bedrivits.

¹⁸ De rapporter som åsyftas torde vara följande, som eventuellt fått ändrade rubriker vid senare, slutlig publicering: Hallsten, L., Isaksson, K. & Andersson, H. 2002. *Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättnings effekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare*. IFAU, rapport 2002:10.

Rooth, D-O. & Åslund, O. 2004. *11 september och etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden*. IFAU, rapport 2004:14.

Rooth, D-O. & Åslund, O. 2003. *Spelar arbetsmarknadsläget någon roll? Arbetsmarknadslägets betydelse för invandrares inkomster*. IFAU, rapport 2003:5.

- Myndigheternas arbete med integrationspolitiken har på regeringens uppdrag bedömts av Integrationsverket. Integrationsverket håller sig mest till formerna för styrning. Regleringsbrevens krav och utformning tycks vara av avgörande betydelse för myndigheternas integrationsrelaterade arbete. Effekterna av det arbetet utvärderas inte.

Regeringens slutsats är att, trots att medvetenheten om samhällets etniska mångfald ökat, tycks insatserna inte ha varit tillräckligt effektiva och de avsedda resultaten har inte uppnåtts. Skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda är fortfarande oacceptabelt stora, inte minst på arbetsmarknaden och i arbetslivet. För att förbättra läget hänvisar regeringen bl.a. till att AMS fått i uppdrag att säkerställa arbetsförmedlingarnas arbete med flyktingar och andra invandrare under introduktionsperioden, till den centrala Överenskommelse som träffades 2001 mellan AMS, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Kommunförbundet, samt till satsningarna på kompletterande utbildningar för personer med utländska högskoleexamen som ska fortsätta även 2003. Styrningen av myndigheterna ska också bli effektivare. Vissa strategiska myndigheter ska få inskrivet i sina instruktioner att de ska verka för att alla får lika möjligheter oavsett etnisk bakgrund. Integrationsverket ska driva på myndigheternas arbete med integrationen och följa upp och utvärdera den. För att underlätta Integrationsverkets arbete ska dess instruktion ses över.

Utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar, i budgetpropositionerna för 2003, 2004 och 2005

Resonemangen i budgetpropositionen för 2003 (proposition 2003/04:1) tar avstamp i regeringens skrivelse (2001/02:129) och är ganska kortfattade. Man hänvisar till Integrationsverkets »Rapport Integration 2001« och redogör för vad som hänt och vilka insatser som görs inom området. Integrationsverket har utvärderat *introduktionen i kommunerna* och kommit med förslag till förbättringar. RRV har även utvärderat introduktionen. Den allmänna bedömningen är att den blivit bättre men att det finns mycket kvar att göra (främst för kvinnor). Integrationsverket har haft särskilda medel för att utveckla introduktionsverksamheten 2001–2003, en satsning som ingår i regeringens större satsning på sysselsättning för utländska medborgare 2001–2003. 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 vilket regeringen utlovar för egen och Integrationsverkets del.

Ett uppdrag till AMS som går ut på att motverka diskriminering i arbetsförmedlingen omnämns, och i övrigt hänvisas till ett brett program av åtgärder, bl.a. kompletterande utbildning för utrikes födda med högskoleutbildning, bristyrkesutbildning för anställda (särskilt utrikes födda) och ett samarbete med Svenskt Näringsliv.

I budgetpropositionen för 2004 (proposition 2003/04:1) tar man också upp aktuella insatser, och nämner kortfattat »Rapport Integration 2002« som beskrivs som en viktig kunskapsbas. Regeringen återkommer till introduktionen, dess översyn, Integrationsverkets särskilda medel, rapporter och utvärderingar av introduktionen. Bedömningen är återigen att introduktionen blivit bättre. Deltagarna är i stort sett nöjda även om praktik och arbetslivsanknytning kunde ha varit bättre.

Statsförvaltningen får i uppdrag att till 2003 redovisa sitt mångfaldsarbete. Statsförvaltningens uppdrag beträffande integrationsarbetet upplevs fortfarande som otydligt enligt Integrationsverkets rapportering. Integrationsverket får i uppdrag att arbeta vidare med de centrala myndigheterna till 2004.

Till arbetsmarknadsinsatserna som berör integrationsarbetet nämns återigen satsningen på ökad sysselsättning 2001–2003, på kompletterande utbildning för utrikes födda med högskoleutbildning och arbetsförmedlingens extra medel för introduktionen. I enlighet med proposition 2002/03:44, Arbetsmarknadspolitiken förstärks, startas försök med arbetsplatsintroduktion API/SIN och bristyrkesutbildning för redan anställda, särskilt utrikes födda. Samarbetet med Svenskt Näringsliv har organiserats i en arbetsgrupp. AMS uppdrag att motverka diskriminering har lett till en handlingsplan och ett samarbete med DO.

Bedömningen är att förbättringar skett men att det inte går tillräckligt snabbt. Arbetet med integrationen måste intensifieras. Regeringen har beslutat att sysselsättningsmålet om 80 procent sysselsatta i åldern 20–64 år även ska gälla utrikes födda. En interdepartemental arbetsgrupp har tillsatts som ska komma med underlag till budgetpropositionerna 2004, 2005 och 2006. Bl.a. handlar det om indikatorer för att följa utvecklingen. Regeringen har även tilldelat arbetsgruppen de frågor som Riksdagens revisorer (2003a) aktualiserat om förtydligande av Integrationsverkets uppdrag och kvaliteten i dess utredningar. Regeringen utlovar en skrivelse till riksdagen 2006.

I budgetpropositionen för 2005 (proposition 2004/05:1) redovisas »Rapport Integration 2003« utförligt. Läget för utrikes födda på arbetsmarknaden beskrivs – liksom skillnader i sysselsättning mellan inrikes och utrikes födda och orsakerna till dessa skillnader. Problemen kan enligt propositionen inte enbart sökas på utbudssidan utan har även med diskriminering att göra. Regeringen bedömer nu utvecklingen med hjälp av de indikatorer man satt upp. Tre av indikatorerna berör arbetsmarknaden:

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

Sysselsättning	Män		Kvinnor	
	inrikes	utrikes födda	inrikes	utrikes födda
2003	76,7	63,1	74,3	57,0
Utveckling 2000–2003	-1,5	-3,1	-0,5	0,1

- Andelen utrikes födda med arbete i nivå med högskoleutbildningen ska öka. De enda siffror som kan redovisas är för män och 1961: inrikes födda män 62 procent, utrikes födda män 57 procent.
- Mångfald i staten – den etniska och kulturella mångfalden ska öka på alla nivåer. Till de siffror som redovisas hör följande (procentuella andelar):

	Män		Kvinnor	
	svensk bakgrund	utländsk bakgrund	svensk bakgrund	utländsk bakgrund
2003	90,5	9,5	88,7	11,3

Utveckling 1980–2002: andelen utrikes födda har ökat från 5 till 8 procent.

De traditionella områdena behandlas också: introduktionen och Integrationsverkets rapporter och utvärderingar av introduktionen. Brister i måluppfyllelse påtalas. Översynen är nu klar (SOU 2003:75). Mångfaldsarbetet i staten har utvärderats av Statskontoret. Enligt Statskontorets bedömning kommer utvärderingen kanske väl tidigt men under alla omständigheter har den inte haft några djupgående effekter (Statskontoret 2004b).

Sysselsättningsåtgärderna fortsätter med API/SIN, uppdrag till AMS att samverka kring introduktionen, de lokala utvecklingsavtalen inom storstadssatsningen, att motverka diskriminering och att förvalta förstärkta resurser till arbetsförmedlingen för utrikes födda och för nyanlända flyktingar och invandrare. Satsningen 2001–2003 på kompletterande högskoleutbildning ska utvärderas. För Växtkraft Mål 3 omnämns insatsområdet »Integration och Mångfald« som 2000–2006 ger EU-medel om 130 miljoner kronor per år, till vilket kommer 100 miljoner kronor per år för Equal.

Slutsatserna är i denna proposition att klyftorna mellan inrikes och utrikes födda är stora och större för kvinnor än för män. Vistelsetiden är viktig för sysselsättningen men även diskriminering spelar in. Sysselsättningen har minskat för de utrikes födda. Det behövs effektivare introduktion och snabbare integration. Statens mångfaldsarbete måste bli bättre. En proposition planeras för 2005 där bl.a. AMS medverkan ska förtydligas. En översyn av organisationen anses nu behövas (bl.a. som svar på kritiken från Riksdagens revisorer). Redan har dock nya åtgärder börjat sättas in: arbetsplatsförlagd bedömning av yrkeskompetens och prova-på-platser. AMV kommer att få i uppdrag att sätta i gång åtgärderna. Informationen till arbetsgivare om existerande möjligheter till stöd vid anställning av utrikes födda ska förstärkas. Dessa förslag återfinns i Ds 2004:22, Öppna dörrar – sänkta trösklar, rapporten som arbetsgruppen i regeringskansliet tillsammans med Svenskt Näringsliv nu presenterat.

Två fallstudier

De två fallstudierna visar på olika varianter av implementering av projektidéer, utvärdering och politikutfall.

Bemanningsföretag

Mångfaldsprojektet hade i en bilaga, *Personaluthyrningen en bro till arbetsmarknaden*, till sin rapport (Ds 2000:69) tagit upp tanken på att utnyttja bemanningsföretag för att få ut utrikes födda på arbetsmarknaden. AMS fick i uppdrag i regleringsbrevet för 2000 att göra ett pilotprojekt och pröva bemanningsföretag i arbetsmarknadspolitiken. AMS skulle återrapportera om försöket under 2000.

Parallellt hade IFAU på uppdrag av regeringen att utarbeta ett förslag till försök med bemanningsföretag (Carling m.fl. 2001). IFAU skisserade på ett projekt med experimentell uppläggning. Regeringen visade emellertid inget intresse för ett dylikt upplägg utan gick vidare på AMS-spåret. AMS gjorde en upphandling av utvärdering av sitt förslag och utvärderingsuppdraget gick till Behrenz m.fl. (2002). IFAU deltog inte i upphandlingen eftersom man inte var intresserade av upplägget som nu gällde.

Det man testade i AMS-projektet var snarast om bemanningsföretag kunde vara bättre än arbetsförmedlingen på traditionell platsförmedling (inklusive åtgärdsplacering), inte renodlat om bemanningsföretag var bättre än arbetsförmedlingen på att matcha utrikes födda mot arbetsmarknaden. Ett bemanningsföretag i Södertälje jämfördes 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. Resultatet av pilotprojektet med bemanningsföretaget i Södertälje var att ingen effekt kunde noteras på utströmningen från arbetslöshet för arbetslösa invandrare jämfört med Malmö (förstärkt platsförmedling) eller Göteborg (vanlig platsförmedling). Malmö var däremot signifikant bättre än Göteborg. Både Södertälje och Malmö visade dock goda resultat beträffande summerade arbetslöshetstider, båda signifikant bättre än Göteborg (jfr även Sohlman 2005).

Efter AMS-projektet återkom regeringen aldrig till frågan om bemanningsföretag som instrument i arbetsmarknadspolitiken. IFAU har emellertid sedermera återupptagit tråden i ett projekt samfinansierat med SOFI (Socialforskningsinstitutet vid Stockholms universitet), inte i form av en utvärdering men väl en analys av bemanningsföretagens funktionssätt (Andersson & Wadensjö 2004). Till resultaten av studien hör att bl.a. invandrare är överrepresenterade i bemanningsföretagen. Unga och invandrare lämnar dock oftare bemanningsföretagen 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 är proportionsvis fler arbetslösa invandrare hamnar även proportionsvis fler i bemanningsföretagen. Slutsatsen i rapporten är att invandrare har relativt stor chans att lämna bemanningsföretagen för jobb. Därmed inte sagt att bemanningsföretag skulle kunna vara ett verksamt instrument i arbetsmarknadspolitiken, men frågan skulle kunna vara värd att arbeta vidare med. Frågan figurerar t.ex. också i Ds 2004:22 *Öppna dörrar – sänkta trösklar*.

Arbetsplatsintroduktion API/SIN

Som nämdes i avsnitt 4.2 om AMS fick AMS, då försöksverksamheten med API/SIN (arbetsplatsintroduktion för vissa invandrargrupper) skulle påbörjas, i uppdrag att komma med förslag till inriktning. Därefter skulle AMS åiterrapportera om verksamheten och tillsammans med IFAU säkerställa att verksamheten blev utvärderingsbar.

AMS kan i sitt förslag till uppläggning stödja sig på tidigare erfarenheter och bedömningar av arbete med utrikes födda och utvecklingsarbete med förstärkta matchningsinsatser (AMS 2003). Tidig kartläggning och matchning har ansetts ge resultat. Man har också haft positiva erfarenheter av validering av kompetens mot arbetsmarknaden. En svensk variant av metodiken »supported employment«, som använts i USA och Canada, har prövats för handikappade och traumatiserade flyktingar. Erfarenheterna av denna metodik visar att förstärkta matchningsinsatser och stöd i anslutning till arbetsplacering är kostnadseffektivt. Huruvida detta utvärderats i Sverige och om det även skulle gälla för utrikes födda i allmänhet (inte enbart traumatiserade flyktingar) diskuteras inte i rapporten. Av naturliga skäl diskuteras inte heller den mera negativa uppföljningen av åtgärden *praktik* (Franzén & Johansson 2004) från IFAU eftersom den då ännu inte hade publicerats. Slutsatserna i IFAU-rapporten var att praktik ofta betyder okvalificerat arbete och inte automatiskt leder till integration på arbetsmarknaden, samt att det behövs en välutvecklad analys och utvärdering av hur och på vilket sätt praktik kan leda till integration, t.ex. i försöksverksamheten med arbetsplatsintroduktion för utrikes födda (API/SIN) (jfr Sohlman 2005).

Utgångspunkter för försöket bör enligt AMS vara att API/SIN inte ska vara en förstahandsåtgärd. Innan API/SIN påbörjas ska den sökande ha kartlagt och en handlingsplan ha utarbetats. Det är önskvärt att validering mot arbetsmarknaden och framtagning av en meritportfölj är klar innan API/SIN påbörjas. Arbetsmarknadsutbildning och rehabilitering ska inte ingå i API/SIN. Utgångspunkten bör vara att förberedande träning inte behövs. Det ska finnas en överenskommelse om anställning. Därefter innebär API/SIN arbete i sex steg: sökandeanalys, arbetsanskaffning, arbetsplatsanalys, arbetsplatsintroduktion, anställning (API/SIN pågår till dess att den sökande kan utföra arbetsuppgifterna självständigt; eventuellt en anställning med anställningssubvention) och uppföljning i upp till sex månader.

Målgrupp föreslås vara alla flyktingar och invandrare som fått permanent uppehållstillstånd. Programmet skulle kunna omfatta 2 500–4 000 arbetssökande vid en given tidpunkt. På årsbasis skulle 5 000–8 000 personer kunna erhålla arbete under förutsättning att varje arbetsförmedlare introducerar 19–30 sökande per år att jämföra med 16 800 öppet arbetslösa (mars 2003).

Försöksverksamheten bör lokaliseras till ett begränsat antal orter med god geografisk spridning. AMS lämnar också förslag till regelverk, personalrekrytering, utbildning och ekonomi för stödet API/SIN. Vidare anser AMS att uppföljningen av försöksverksamheten bör inrikta sig på utveckling av metodiken, på användningen av meritportfölj och validering, och på att pröva tidslängd på uppföljningsstödet samt uppföljningsbara mål och indikatorer. I utvärderingen bör IFAU koncentrera sig på effekterna för individen och av myndighetssamverkan.

I återrapporteringen för tidsperioden september 2003 till april 2004 beskriver AMS de dittills uppnådda resultaten (AMS 2004c). Fram till 30 april har 1 461 personer placerats i API/SIN, varav 347 lämnat verksamheten. Målet är att 5 775 personer ska delta i verksamheten fram till december 2004. Av de 347 personer som lämnat API/SIN har 142 (41 procent) gått till arbete medan resterande 205 personer antingen befinner sig i utbildning eller i andra program (36 personer), som arbetssökande på arbetsförmedlingen (150 personer) eller av andra skäl har lämnat arbetsförmedlingen.

Erfarenheterna av metoden har fångats upp vid två uppföljningsseminarier. Bl.a. noteras att validering i allmänhet inte har föregått API, vilket hade varit önskvärt. För somliga sökande är stödet i form av »dörröppnare« det viktigaste. För andra behövs både »dörröppnaren«, det personliga stödet på arbetsplatsen och uppföljningen. Det särskilda sättet att ackvirera arbete och det personalintensiva stödet tycks ha betydelse. Det är dock för tidigt att dra slutsatser om huruvida metodiken i sin helhet förbättrar möjligheterna till arbete för målgruppen. Något formellt uppdrag att utvärdera API/SIN har ännu inte getts till IFAU.

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

9 Sammanfattning och kommentarer till styrsystemet och utvärderingar

Mål- och resultatstyrning – utvärdering på EU-nivå

Det finns på EU-nivå konkreta integrationsmål:

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 om, men att man avser att 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).

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 svensk del är det Svenska ESF-rådet som förvaltar den Europeiska socialfondens program: Växtkraft Mål 3-programmet och gemenskapsinitiativet Equal. Programverksamheten liksom utvärderingen av den är hårt styrda av EG-regler (jfr nedan).

Mål- och resultatstyrning – utvärdering inrikespolitiskt

Målen för integrationspolitiken och dess arbetsmarknadspolitiska del har successivt utökats. Till grundmålen för integrationspolitiken hör:

- Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund och att det integrationspolitiska arbetet särskilt ska inriktas på att ge stöd till individens egen försörjning och delaktighet i samhället. (Regeringens proposition 1997/98:16, med senare ändringar.)

Mål som rör utrikes föddas andel av arbetsmarknadspolitiska åtgärder:

- De utomnordiska medborgarna ska ha en högre andel av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna än vad som motsvaras av

deras andel av samtliga arbetssökande utan arbete. (Regeringens proposition 1997/98:16)

- De utrikes födda bör ha en andel av åtgärderna som motsvarar deras utsatthet på arbetsmarknaden. (Regeringens proposition 1999/00:98)
- En riktlinje för AMV är att prioritera arbetslösa nyanlända invandrare som genomgått introduktionsprogram. (Regeringens proposition 1997/98:16)

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 den egna högskoleutbildningen ska öka.
- Mångfalden i staten – den etniska och kulturella mångfalden ska öka på alla nivåer. (Regeringens proposition 2004/05:1)

Medel

Regeringens politik är att integrationsproblemen ska lösas med i huvudsak generella politiska åtgärder. Rena säråtgärder förekommer, men oftast handlar det om säråtgärder inom de generella åtgärderna som bl.a. uttryckts som önskemål om en specifik andel utrikes födda i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Ur utvärderingssynpunkt innebär generella åtgärder att man får leta efter effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder på arbetsmarknadsintegrationen när effekterna av de generella åtgärderna utvärderas för olika grupper. När säråtgärder utvärderas blir integrationseffekterna en huvudfråga. Enligt bedömning i denna rapport är det främst följande åtgärder som är direkta säråtgärder med inriktning på utrikes födda:

- personalförstärkning till arbetsförmedlingarna i invandrartäta områden
- kompletterande utbildning för personer med utländsk högskoleutbildning¹⁹
- försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion (API/SIN) för vissa invandrare
- prova-på-platser
- arbetsplatsbedömning av yrkeskompetens.

¹⁹ Sedermera inom ramen för bristyrkesutbildning för redan anställda.

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 (om utvecklingen av introduktionen för flyktingar och andra invandrare) mellan statliga myndigheter, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Huruvida dessa åtgärder utvärderats diskuteras mer ingående i Sohlman (2005). Sammanfattningsvis kan sägas att det för Kunskapslyftet finns vissa utvärderingar medan det inte finns några för SWIT eller personalförstärkningen. Överenskommelsen lär vara under utvärdering i AMS regi. (G. Färm) I budgetpropositionen för 2005 (proposition 2004/05:1) 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.

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 och verksförordningen beakta samhällets etniska och kulturella mångfald, både när de utformar och bedriver sin verksamhet, vilket i princip implicerar att de även ska följa upp och utvärdera i förhållande till dessa 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 skulle kanske kunna vara problematiskt. Riksdagens revisorer föreslog på sin tid (1997) att man skulle införa särskilda stabsenheter för resultatstyrning (beställning, analys och användning av resultat) efter att ha studerat justitiedepartementet, kommunikationsdepartementet och socialdepartementet.

Nedan sammanfattas de utvärderingsuppdrag som regeringen delat ut till olika myndigheter. Även respektive myndighets återrappporteringsuppdrag har studerats med syftet att undersöka om där döljer sig några utvärderingar. En kort redogörelse 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 trovärdighet åt den nya politiken. Den, och inte regeringskansliet, bör ansvara för uppföljning och utvärdering tvärt emot vad Invandrarpolitiska kommittén föreslagit.

Integrationsverket disponerar inte över några arbetsmarknadspolitiska åtgärder men har ett allmänt utvärderingsansvar. Verket har dock inte fått några uppdrag eller återrappporteringskrav med direkt bäring på den typ av

utvärderingar som studeras i den här undersökningen, även om några av uppdragen tangerar dem. Exempel på sådana uppdrag är den kommunala introduktionen för flyktingar och andra nyanlända invandrare samt storstadssatsningen. Där hade utvärderingar av arbetsförmedlingsinsatser varit intressanta att ta del av – om det hade funnits några. Samma sak gäller utvärderingar av vad de arbetsmarknadspolitiska myndigheterna gjort av sitt allmänna integrationsuppdrag – inga utvärderingar har påträffats (Sohlman 2005).

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

- Göra analys, kunskapsunderlag, utvärderingar på områden som ingen annan myndighet sysslar med (t.ex. den kommunala introduktionen för flyktingar och andra nyanlända invandrare samt storstadssatsningen).
- Göra utvärderingar (även) på andra myndigheters områden, t.ex. det arbetsmarknadspolitiska, för att kunna verka pådrivande på myndigheter som verkar inom dessa områden, exempelvis AMS.

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

IFAU (Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering)

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 regleringsbrevendast fått två särskilda regeringsuppdrag med direkt inriktning på integrationsfrågan – båda så sent som 2005. Till detta kommer ett särskilt regeringsuppdrag i utvärderingen av EU:s sysselsättningsstrategi där IFAU skulle utvärdera EU:s rekommendation »att integrera invandrare i arbetskraften« vilket avrapporterades 2002.

Allmänt sett har IFAU levererat vad det skulle och med god kvalitet. Resultaten av utvärderingarna behandlas i Sohlman (2005). Även om det i uppdragen (med undantag för uppdraget om EU:s rekommendation och dem som gäller för 2005 och som ännu inte slutredovisats) inte ingått att särskilt beakta integrationsaspekten har så skett i vissa fall. Dylåka utvärderingar bidrar naturligtvis till kunskaperna om arbetsmarknadens integrationseffekter, men kunskapsläget skulle ha kunnat vara bättre om integrationsperspektivet beaktats mer genomgående.

I de två senaste årsredovisningarna återrapporteras ett regeringsuppdrag om »Arbetsmarknaden för invandrare«. Återrapportering sker mer pliktskyldigt än fylligt och inspirerat – kanske är incitamenten små för en forskningsinriktad myndighet att lägga ner ett stort arbete på dylåka översikter. Riksrevisionen gör ett liknande konstaterande betråffande myndig-

heter och allmänna uppdrag i regleringsbrev, med anledning av dess granskning av hur de statliga myndigheterna hanterar sitt uppdrag att arbeta med integrationsproblematiken och därefter återrapportera om sin verksamhet.

En intressant policyslutsats 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 och 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 lägre än för inrikes födda). De innehållsmässiga substansfrågorna i dessa delar behandlas i Sohlman (2005) där slutsatsen dock är mer nyanserad än den IFAU gett uttryck för. Däremot skulle det enligt IFAU kunna vara intressant att jämföra resultaten för olika aktörer (t.ex. kommuner, arbetsförmedlingar, andra privata och offentliga organisationer) när det gäller effekterna av åtgärder för utrikes och inrikes födda.

De studier som IFAU baserar dessa slutsatser på var gjorda innan kraven i regleringsbrev skärptes. Senare studier kan visserligen ha haft med medborgarskap eller födelseland som bakgrunds- eller kontrollvariabel, men dessa 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. Det gäller t.ex. utvärderingen av anställningsstöd (A. Forslund). IFAU skulle i så fall, om man velat agera i enlighet med regleringsbrev, ha kunnat påtala dylika dataproblem 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 rekommendationer i anslutning till utvärderingarna. Resultaten ska tala för sig själva (Hjalmarsson m. fl. 2004, Ackum, S.). 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 dessa i sina rapporter dragit policyslutsatser. Dessa slutsatser har då gällt för andra länder. Författarna har stått för slutsatserna och någon risk att IFAU skulle komma att utvärdera dem har inte förelegat (S. Ackum).

Förutom via rekommendationer i rapporter kan utvärderare ha andra relationer till politiskt beslutsfattande. Chefer och medarbetare vid ett utvärderingsinstitut kan vara med som experter i utredningar, delta i informella överläggningar och samtal etc. Inte heller sådana uppdrag har man vid IFAU åtagit sig. 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 (S. Ackum).

Problem som i utvärderingslitteraturen påpekats är att avsaknad av eller oklara rekommendationer begränsar utvärderingars användbarhet. Dessutom anses chanserna till förbättringar av politiken öka 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 (Lemne & Sohlman 2004; SOU 2005:29).

AMV/AMS (Arbetsmarknadsverket/Arbetsmarknadsstyrelsen)

För AMS del sker det en stegvis upptrappning av regeringens markeringar av integrationsproblematikens betydelse i regleringsbrev. I regleringsbrevet för 1999 nämns integrationsfrågan inte alls medan det i regleringsbrevet för 2005, i inriktningsparagraferna till fyra av sex mål för verksamhetsgrenarna, nämns att särskild uppmärksamhet ska ägnas personer med utländsk bakgrund²⁰ som en av målgrupperna. Dessa fyra mål är följande:

- 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.

I regleringsbrevet för 2005 finns även för första gången en hänvisning till EU:s sysselsättningsstrategi. Kännedomen om EU:s sysselsättningsriktlinjer och den svenska handlingsplanen för sysselsättning bör förbättras inom AMV:s organisation.

Utöver de allmänna uppmaningarna att beakta utländsk bakgrund har AMS att 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 utbildning
- 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 (SFS 2001:623) ska AMS följa upp och utvärdera resultaten av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Olika utredningar har dock konstaterat att regeringens krav på återrapporteringar inte är sär-

²⁰ Terminologi i propositioner och regleringsbrev är något varierande. Inledningsvis handlade det mycket om utländska medborgare. Allteftersom kritiken mot detta begrepp, som bl.a. bortsåg från utrikes födda som naturaliserats och fått svensk medborgarskap (jfr Ekberg & Roth 2000), fick acceptans och tillgången på statistik efter födelseland förbättrats har man i stort sett gått över till begreppet *utrikes födda*. I detta regleringsbrev handlar det dock inte bara om utrikes födda utan om personer med utländsk bakgrund vilket är en vidare (här ej närmare preciserad) grupp.

²¹ Terminologi i propositioner och regleringsbrev är något varierande. Inledningsvis handlade det mycket om utländska medborgare. Allteftersom kritiken mot detta begrepp, som bl.a. bortsåg från utrikes födda som naturaliserats och fått svensk medborgarskap (jfr Ekberg & Roth, 2000), fick acceptans och tillgången på statistik efter födelseland förbättrats har man i stort sett gått över till begreppet »utrikes födda«. I detta regleringsbrev handlar det dock inte bara om utrikes födda utan om personer med utländsk bakgrund vilket är en vidare (här ej närmare preciserad) grupp.

skilt långtgående. Oftast är det resultatrapporter och processbeskrivning 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. Få av de utvärderingar som rapporteras i Sohlman (2005) 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 (Riksdagens revisorer 2003b, Statskontoret 2002a). Dessa iakttagelser stämmer även för de återrapporteringar som undersökts i denna undersökning.²²

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, ungdoms- eller handikappolitik (regleringsbrevet för AMS 2005).

Varken regeringen eller AMS har någonsin kvantifierat något av målen som direkt har med integrationen att göra. Vissa utvärderingar pekar på att de kvantitativa målen är styrande för hur arbetsförmedlingen arbetar (jfr Sohlman 2005). 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 tolka på följande sätt, och trots allt vara till fylles 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 kolla upp hur nya förslag skulle kunna bedömas fungera i praktiken och kan snabbt komma med uppslag till åtgärder då nya problem aktualiseras. (M. Wikhall)

Svenska ESF-rådet (ESF)

Utvärderingen vid svenska ESF-rådet styrs främst av EG-regler. Regeringen har inte gett ESF-rådet några utvärderingsuppdrag i regleringsbrevet, och inga utvärderingar av intresse har heller återfunnits i ESF-rådets årsredovisningar eller särskilda regeringsuppdrag. Substansen i de oberoende utvärderingar som ESF-rådet låtit göra analyseras i Sohlman (2005).

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 och ska respektive kan utvärdera. Det är först i den *efterföljande* utvärderingen som kommer tre år efter ett programs slutfö-

²² Inom AMS har en utveckling varit på gång som bl.a. inneburit att centrala funktioner (inklusive analyskapaciteten) förstärkts. Huruvida den utvecklingen fortsätter och även resulterar i fler utvärderingar återstår att se, bl.a. efter personbyte på posterna som chef för AMV/AMS respektive utredningsenheten.

rande som effektutvärderingen kommer in i bilden. I halvtidsutvärderingen ska dock en *måltutvärdering* – resultat i förhållande till uppställda mål – göras. Inte ens detta skedde dock i de halvtidsutvärderingar som gjordes inom ramen för den aktuella programperioden 2002–2006.

Kunskapslyftet – Kunskapslyftskommittén, Skolverket

Integration av utrikes födda på arbetsmarknaden har inte varit någon särskilt framträdande aspekt i Kunskapslyftet. Varken i direktiven till Kunskapslyftskommittén eller i dess utvärderingsuppdrag betonades den problematiken. Kommittén fick sina direktiv 1995 och tilläggsdirektiv 1996 och 1997, vilket alltså var före den tidpunkt då dessa integrationsfrågor mer allmänt började uppmärksammas (kring 2002 eller senare).

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 la över ansvaret 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 med tiden fört in integrationsfrågorna i utvärderingarna av Kunskapslyftet. De allmänna erfarenheterna av Kunskapslyftet, Kunskapslyftskommitténs och andras arbete med utvärderingar (så långt de då hunnit) återspeglas i regeringens proposition 2000/01:27, Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen. Integration på arbetsmarknaden av utrikes födda är dock ingen huvudfråga i den heller.

Andra myndigheter – Riksrevisionen, Riksdagens revisorer, RRV, Statskontoret, ITPS

Det är kanske naturligt att de flesta utvärderingsuppdragen läggs av regeringen

- a) på den/de myndigheter som har ett särskilt utvärderingsuppdrag inom det aktuella området (IFAU)
- b) på den/de myndigheter som har sektorsansvar (AMV/AMS).

Problem kan uppstå för uppdrag som faller mellan stolarna. Regeringen kan då anlita någon annan 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, och ITPS att göra en utvärdering av stödet till start av näringsverksamhet. Stödet hade tidigare utvärderats av IFAU, men skulle nu utvärderas mer ur näringspolitisk synvinkel (Sohlman 2005). Ingreppens verktyg har tydligen inte betraktats som en myndighet att använda i något av dessa fall.

RRV (Riksrevisionsverket) fick även på sin tid en del utvärderingsuppdrag och gjorde vissa egeninitierade utvärderingar, bl.a. om arbetsförmedlingen. Även Riksdagens revisorer gjorde utvärderingar av relevans för

arbetsmarknadspolitik och integration. Riksrevisionen har hittills mest granskat regeringens styrning inom de områden som studeras i denna undersökning, 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.

För uppföljning och utvärdering av ESF-projekten använder man sig genomgående av konsulter. Några privata oberoende miljöer för integrations- och arbetsmarknadspolitisk utvärderingsforskning har dock inte vuxit fram. Den arbetsmarknadspolitiska integrationsfrågan har inte heller fått fäste inom »civila« organisationer som t.ex. nätverket Utvärderarna och SVUF (Svenska utvärderingsföreningen).

Politiska processer och utvärderingsprocesser

Knappast någon utredning eller proposition med ekonomisk inriktning skrivs numera utan att man, à propos den framtida ekonomiska tillväxten, den åldrande befolkningen och arbetsutbud, tar upp frågan om sysselsättningen bland utrikes födda och hur den skulle kunna öka. Detta allmänna medvetande om frågans betydelse har dock inte lett till någon större aktivitet på utvärderingssidan: i de aktuella integrationspolitiska dokument vi undersökt hittar vi inga systematiska processer som innefattar uppföljningar, utvärderingar och politikutformning.

I regeringens proposition 1997/98:16, *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik*, är utvärderingsresonemangen naturligtvis inriktade på framtiden och den nya myndigheten, Integrationsverket, eftersom det inte fanns särskilt många utvärderingar av politiken att tillgå när den nya integrationspolitiken infördes.

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

Att döma av det som står skrivet på utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar, i budgetpropositionen för 2005, har regeringen tagit ett starkare grepp om politiken, till skillnad från vad som står att läsa i budgetpropositionerna för 2003 och 2004. Avsnittet i budgetpropositionen för 2003 är

ganska kortfattat. Man redogör 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 eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder i övrigt.

På liknande sätt tar man i budgetpropositionen för 2004 upp aktuella insatser: introduktionen, mångfaldsarbetet och pågående och nya arbetsmarknadspolitiska insatser (bl.a. försök med arbetsplatsintroduktion API/SIN). Utan särskilda hänvisningar till utvärderingar görs bedömningen att förbättringar skett men att det inte går tillräckligt snabbt och att arbetet med integrationen måste intensifieras. Regeringen informerar om att sysselsättningsmålet om 80 procent sysselsatta i åldern 20–64 år även ska gälla utrikes födda. En interdepartemental arbetsgrupp har tillsatts som ska komma med underlag till kommande budgetpropositioner, bl.a. beträffande indikatorer för att följa utvecklingen, förtydligande av Integrationsverkets uppdrag och kvalitetssäkring av dess utredningar. Regeringen utlovar en skrivelse till riksdagen 2006.

I budgetpropositionen för 2005 har man fått fram mål och indikatorer att mäta målpuppfyllelsen mot. Tre av dem gäller arbetsmarknaden, och siffrorna visar att man ligger relativt långt från målen. Liksom tidigare påtalas brister i målpuppfyllelse för introduktionen utifrån gjorda uppföljningar och utvärderingar. Mångfaldsarbetet i staten har utvärderats av Statskontoret som kommit fram till att arbetet inte haft några djupgående effekter. Aktuella sysselsättningsåtgärder beskrivs mer än analyseras vad gäller effekter och utvärderingar. Slutsatserna är att klyftorna mellan inrikes och utrikes födda är stora, och större för kvinnor än för män, och att integrationen måste bli effektivare och snabbare. Nya utredningar och utvärderingar planeras.

Sammanfattningsvis avspeglar inte dessa propositioner och skrivelser någon systematisk utvärderingskultur. Tendenser i en sådan riktning kan kanske sägas 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 (jfr Sohlman 2005) inte spelar någon roll i den allmänna kunskapsupbyggnaden eller indirekt påverkar politikutformningen. Att döma av utvärderingsuppdragen och regleringsbrev till IFAU och AMS är det 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

Två fallstudier har gjorts som kompletterar studien av policydokumenten när det gäller utvärderingarnas roll i implementeringen av projektidéer, i analys och politikutfall.

När det gäller bemanningsföretag ledde ett experiment till att frågan efter utvärderingar avskrevs. Uppläggningsen av försöket var dock inte okon-

troversieell. Kanske hade en annan uppläggnig gett andra resultat. Det finns nya indikationer på att bemanningsföretag i arbetsmarknadspolitiken kan vara ett intressant instrument.

När det gäller arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare, API/SIN, är implementeringsprocessen mer utdragen, samtidigt som försöksverksamhet snabbt har kunnat komma i gång. AMS fick i uppdrag att komma med förslag till försöksverksamhet och kunde då luta sig – inte mot utvärderingar – men väl mot egna tidigare erfarenheter. Därefter startar försöksverksamheten som innehåller återrapportering och vidareutveckling av metoderna av AMS. Under tiden är det meningen att en djupare utvärdering av effekterna ska förberedas av AMS och IFAU och genomföras av IFAU, även om IFAU ännu inte fått något formellt uppdrag att utvärdera åtgärden.

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

Referenser och kontaktpersoner

Referenser

- 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.
- AMS. 1999. *Uppföljning av Mål 3 inom EU:s strukturfonder*. ISEKuu 1999:2.
- AMS. 2000. *Kartläggning av invandrad kompetens*. FM 00-5542-09.
- AMS. 2000–2004. *Årsredovisningar*.
- AMS. 2002a. *Strategi för flyktingar och andra invandrare*. Bilaga 15 (e). Kvartalsrapport 2002:2. Dnr 02-5078-00.
- AMS. 2002b. *Första året med aktivitetsgarantin – en utvärdering av aktivitetsgarantins effekter*. 2002:2, Ura.
- AMS. 2002c. *Uppföljning av försöksverksamhet med bristyrkesutbildning för redan anställda*. Prora 2002:1.
- AMS. 2002d. *Åtterrapporering av fördelning av medel för tillfällig personalförstärkning*. 2003-04-25.
- 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 återrapporeringssuppdrag i).*
- AMS. 2004b. *Effekter ändrade regler anställningsstöd. Övriga mål och återrapporeringssuppdrag s).* Dnr 03-12986-09.
- AMS. 2004c. *Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare – försöksverksamhet under perioden 030901–051231. Övriga mål och återrapporeringssuppdrag t).*
- AMS. 2004d. *Försöksverksamhet med bristyrkesutbildning för redan anställda, 030701–040520. Övriga mål och återrapporeringssuppdrag n).*
- AMS. 2004e. *Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare – försöksverksamhet under tiden 030901–051231. Rapport avseende tidsperioden 030901–040430. Övriga mål och återrapporeringssuppdrag t).*
- Andersson, P. & Wadensjö, E. 2004. *Hur fungerar bemanningsbranschen?* IFAU, rapport 2004:15. Även SOU 2004:12.
- Behrenz, L., Delander, L., Månsson, J. & E., 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 SOU 2004:21.)
- Broomé, B., Carlsson, B. & Ohlsson, R. 2001. *Bäddat för mångfald*. SNS.
- CAFO. 2004. Research Programme, Centre for Labour Market Policy Research (CAFO). Växjö Universitet.
- Carling, K., Bennmarker, H., Forslund, A. & Ackum Agell, S. 2001. *Försök med alternativ platsförmedling för utomnordiska invandrare*. IFAU, stencilserien 2001:2.
- Ds 1997:36. *Resultatstyrning av föreningsbidrag*.
- Ds 2000:69. »Alla är lika olika – mångfald i arbetslivet« i *Personaluthyrningen en bro till arbetsmarknaden?* (Bilaga 2.)
- Ds 2004:22. *Öppna dörrar – sänkta trösklar*.
- Ekberg, J. & Gustafsson, B. 1995. *Invandrare på arbetsmarknaden*. SNS.
- FAS. 2003. *An Evaluation of Swedish International Migration and Ethnic Relations (IMER) Research 1995–2000*.
- Forslund, A., Johansson P. & Lindqvist, L. 2004. *Anställningsstöd – en väg från arbetslöshet till arbete?* IFAU, rapport 2004: 17. (Även IFAU, Working Paper 2004:18.)

- 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.
- 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 (1986:856). *Om statliga myndigheters ansvar för genomförande av integrationspolitiken.*
- Förordning (1955:1322). Verksförordningen.
- Förordning (1998:1474). Kommittéförordning.
- Förordning, AMS instruktion (SFS 2001:623).
- Hallsten, L., Isaksson, K. & Andersson, H. 2002. *Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare.* IFAU, rapport 2002:10.
- Hjalmarsson, L., Sorensen, A. & Ström, S. 2004. *Utvärdering av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) 1997–2004.* FAS. Stockholm.
- IFAU. 2000–2004. Årsredovisningar.
- Integrationsverket. 2001b. *Vad gör myndigheterna för integrationspolitiken?*
- Jacobsson, K. 2005. »EU:s sysselsättningsstrategi som institutionaliserad kompromiss« i Gustavsson, S., Oxelheim, L. & Wahl, N. red.: *Lissabonstrategin i halvtid. Europaperspektiv 2005.* Santéus förlag.
- 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.
- Lund, C. 2002. Red.: *Arbete? Var god dröj.* SNS.
- Lundh, C. 2005. *Invandringen till Sverige.* SNS.
- Lundh, C. & Ohlsson, R. 1999. *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring.* SNS.
- Medelberg, M. 2002. *Utvärderingar och politik II – Hur använder regeringen utvärderingar?* Statskontoret, 2002:21.
- Myndigheten för skolutveckling 2004a. *Att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande – lokalt utvecklingsarbete med statligt stöd.* Dnr 2003:797.
- Myndigheten för skolutveckling 2004b. *Kunskapslyftet, ett lyft för den enskilde och för samhället.* Dnr 2003:231.
- Myndigheten för skolutveckling 2004c. *Vuxenutbildning och tillväxt – enligt kommunernas rapportering.* Bilaga till Dnr 2003:1035.
- Nordström, G. & Bengtsson-Sandberg, K. 2004. *Kunskapslyftet. Ett lyft för hela själen.* Encell, rapport 2:2004. Högskolan för lärande och kommunikation, Jönköping.
- PLS Ramböll management & IPM (Institute of Public Management). 2003. *Halvtidsutvärdering EQUAL i Sverige – slutrapport november 2003.* Svenska ESF-rådet.
- Regeringens proposition 1987/88:150. *1997 års ekonomiska vårproposition.*
- Regeringens proposition 1995/96:222. *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000.*
- Regeringens proposition 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik 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. *Arbetsmarknadspolitik 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. 2002. *Sveriges handlingsplan för sysselsättning 2002.*
- Regeringskansliet. 2003. *Sveriges handlingsplan för sysselsättning 2003.*
- Regeringskansliet. 2004. *Sveriges handlingsplan för sysselsättning 2004.*
- Regleringsbrev:
- AMV 1999–2005
 - IFAU 1999–2005
 - Integrationsverket 1999–2005
 - ITPS 2001–2005
 - Riksrevisionsverket 1999–2003
 - Statskontoret 1999–2005
 - Svenska ESF-rådet 2001–2005
- Riksdagens revisorer. 1997. *Analys och användning av resultat i RK.* Rapport 1996/97:11.
- Riksdagens revisorer. 2003a. *Främja och förklara – kan Integrationsverket förändra?* Rapport 2002/03:16.
- Riksdagens revisorer. 2003b. *Styrningen av AMS och länsarbetsnämnderna.* Rapport 2002/03:2.
- Riksrevisionen. 2004. *Kontrollen av strukturfonderna.* RiR 2004:29.
- Riksrevisionen. 2005. *Från invandrapolitik till invandrapolitik.* RiR 2005:5.
- Rooth, D-O. & Åslund, O. 2003. *Spelar arbetsmarknadsläget någon roll? Arbetsmarknadslägets betydelse för invandrares inkomster.* IFAU, rapport 2003:5.
- Rooth, D-O. & Åslund, O. 2004. *11 september och etnisk diskriminering på den svenska arbetsmarknaden.* IFAU, rapport 2004:14.
- Rådets förordning (EG) nr 1260/1999.
- SCB. 2002. *Meddelande i samordningsfrågor för Sveriges officiella statistik.* MiS 2002:3.
- Skolverket. 1997. *Vem älskar Sfi?* Rapport nr 131.
- Sohlman, Å. 2005. *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration.* Slutrapport till Integrationsverket.
- SOU 1998:51. *Vuxenutbildning och livslångt lärande. Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet.*
- SOU 1999:39. *Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet.*
- SOU 2000:28. *Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet.*
- SOU 2003:75. *Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle.*
- SOU 2005:29. *Storstad i rörelse – Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal.*
- Statskontoret. 2002a. *Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare år 2002.* Rapport 2002:9.
- Statskontoret. 2002b. *Styrning av länsarbetsnämndernas verksamhet – en första studie av den ändrade ledningsformen.* Rapport 2002:2.
- Statskontoret. 2004a. *Spelar utvärderingar någon roll? En förstudie om utvärderingselement in i den öppna samordningen.* Rapport 2004:10.
- Statskontoret. 2004b. *Handlingsplaner för etnisk och kulturell mångfald – ett lämpligt verktyg för att stärka etnisk och kulturell mångfald i staten?* Rapport 2004:18.
- Sundström, M. & Runeson, C. 2002. *Follow-up of the EU's recommendations on equal opportunities.* IFAU, rapport 2002:6.
- Svenska ESF-rådet. 2001–2004. *Årsredovisningar.*
- Svenska ESF-rådet. 2003. *Halvtidsutvärdering av Växtkraft Mål 3 i Sverige.*
- Svenska ESF-rådet. 2004. *Utvecklingsområden för den nationella politiken.* Dnr 2004-00024.
- Svenska utvärderingsföreningens webbplats: www.svuf.nu.
- 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. 1998. »Internal Gross Migration in Sweden – the Effects of Mobility Grants and Regional Labour Market Condition« i *Labour*, vol. 12.
- 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