

# Kollegiet för sysselsättande av de arbetslösa

Riksrevisionen om arbetsmarknadspolitiken

---

Ulrik Franke och Anders Isaksson



TIMBRO

rapport

**Kollegiet för sysselsättande av de arbetslösa**  
Riksrevisionen om arbetsmarknadspolitiken

Ulrik Franke och Anders Isaksson



TIMBRO

Augusti 2006

ISBN 10: 91-7566-628-6

ISBN 13: 978-91-7566-628-0

Timbro, Box 5234, 102 45 Stockholm

tel 08-587 898 00, fax 08-587 898 55

info@timbro.se, www.timbro.se

## **Innehåll**

**Förord** (4)

**Ulrik Frankes genomgång av Riksrevisionens rapporter** (5)

**Anders Isakssons betraktelse** (10)

**Fotnoter** (15)

# Förord

Myndigheten Riksrevisionen kom till 2003 efter en hetsig debatt, med imitationen av Bosse Ringholm på telefonsvararen hemma hos Inga-Britt Ahlenius, dåvarande chefen för Riksrevisionsverket (RRV), som crescendo.<sup>1</sup> Socialdemokraterna ville inte att regeringens och myndigheternas verksamhet skulle granskas av något organ som partiet inte kunde utöva direkt politisk kontroll över. Men socialdemokraterna fick vika sig för en majoritet i riksdagen som ansåg att det behövdes ett från regeringen självständigt organ, med uppgift att granska den verkställande makten. Resultatet blev Riksrevisionen, som lyder direkt under riksdagen.

Myndighetens huvudsakliga verksamhet går ut på att publicera rapporter om olika delar av statens verksamhet. Dessa skrifter är ofta långa, tråkiga och svårtillgängliga – men utgör samtidigt en ousinlig källa av information när det gäller utvärdering av det offentliga Sverige. De har inte fått den uppmärksamhet de förtjänar, antagligen för att journalister inte hinner gå igenom torra texter på flera hundra sidor. Det är förståeligt. Men det är samtidigt synd, så därför har vi gjort arbetet åt dem.

Den offentliga verksamhet som antagligen är den allra heligaste för en socialdemokratisk regering, och som av hävd och tradition är arbetarrörelsens hemmaplan, är arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS är troligtvis också den del av den offentliga förvaltningen som regeringen har allra minst intresse av att få granskad av ett organ den inte har full kontroll över.

Ulrik Franke har gått igenom de rapporter som Riksrevisionen skrivit om arbetsmarknadspolitiken och förtidspensionerna. Texterna innehåller svidande kritik av den förda politiken och av myndigheternas arbete. Anders Isaksson har sedan skrivit en betraktelse över dessa.

Resultatet, ett mycket nedslående sådant, finns i denna skrift. Som Anders Isaksson formulerar det:

*Lagda bredvid varandra bildar rapporterna ett mönster där byråkratisk slapphet, usel kontroll, svaga analyser, dåligt förberedda beslut och slöseri med skattemedel tycks genomsyra både Regeringskansliet och de centrala myndigheterna.*

Isakssons sammanfattning för tankarna till August Strindbergs satiriska uppgörelse med den offentliga byråkratin i romanen *Röda rummet*. Bokens huvudfigur, Arvid Falk, beskriver i mycket målande termer ineffektiviteten på sin tidigare arbetsplats, *Kollegiet för utbetalande av ämbetsmännens löner*. Parallellen till den nutida arbetsmarknadspolitiken med AMS i centrum är tydlig. Som en travesti på Strindberg har vi därför kallat rapporten *Kollegiet för sysselsättande av de arbetslösa*.

*Fredrik Segerfeldt*

Ansvarig för Timbros program Uppdrag Sverige

# Ulrik Frankes genomgång av Riksrevisionens rapporter

## Deltidsarbetslösheten

---

Riksrevisionens rapport *Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidarbetslösheten* (RiR 2006:1) ger en besvärande bild av hur regeringens politik när det gäller deltidarbetslöshet fungerar. Den fråga som den granskande myndigheten har ställt sig är ”om de statliga insatserna mot deltidarbetslösheten har genomförts på ett effektivt sätt så att de bidragit till minskat ofrivilligt deltidarbete och en bättre fungerande arbetsmarknad i enlighet med de mål som formulerats av statsmakterna”.<sup>2</sup> Svaret på den frågan är dessvärre inte särdeles positivt. Kritik riktas mot såväl regeringen som AMS och länsarbetsnämnderna.

## Kritiken mot regeringen

Riksrevisionen menar att regeringens styrning av åtgärderna mot deltidarbetslösheten har brustit. Bland annat används en förvirrande terminologi, som gör att det är svårt att veta vad som egentligen avses när regeringen gör sina uttalanden. Riksrevisionen konstaterar att det ibland är ”oklart om begreppet ”deltidarbetslöshet” avser alla ofrivilligt deltidarbete eller enbart ofrivilligt deltidarbete med fast arbetstid, eller om det avser alla ofrivilligt deltidarbete oavsett relation till arbetsförmedlingen eller enbart de som är inskrivna vid förmedlingen, eller om det avser alla oavsett utnyttjande av arbetslöshetsersättning eller främst de som uppstår ersättning”.<sup>3</sup> Kanske är det helt enkelt så att det politiskt gångbara språkbruket gör att det går inflation i begreppen, beroende på vem som för tillfället är regeringens målgrupp. Efter kommer tjänstemännen som ska tolka och implementera direktiven, vilket inte alltid är det lättaste. Dessutom har regeringen låtit bli att koppla målet om minskad deltidarbetslöshet till de övergripande målen som man har ställt, kring arbetslöshet och sysselsättning. Riksrevisionen menar att otydligheten i styrningen riskerar att försvåra implementeringen.

Det är inte nog med att målen är vaga och oprecisa. Trots, eller kanske tack vare, de otydliga formuleringarna rapporteras nämligen om stora framgångar. När regeringen har rapporterat till riksdagen om verkan av åtgärderna mot deltidarbetslösheten har man inte, som brukligt är för arbetslöshetsstatistik, använt sig av statistik från SCB. Istället använder man AMS verksamhetsstatistik. Riksrevisionen riktar skarp kritik mot detta förfarande och menar att:

*[g]enom att inte använda sig av SCB:s statistik och i flera sammanhang betona bara den ena av de två delgrupper av deltidarbetslösa som är inskrivna vid arbetsförmedlingen, nämligen kategori 21 ”deltidarbetslösa”, har regeringen och AMS fått insatserna mot*

*deltidsarbetslösheten att framstå som mera framgångsrika än de är. Regeringens rapportering om satsningen och dess resultat har därmed delvis blivit missvisande.<sup>4</sup>*

Regeringens agerande framstår som problematiskt ur demokratisk synvinkel. Hur ska riksdagen och andra granskare – inte minst väljarna – kunna utkräva ansvar när målen är otydliga samtidigt som resultaten skönmålas?

## **Aktivitetsgarantin**

---

Aktivitetsgarantin är ett paraplyprogram för olika typer av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Målgrupp är de som riskerar att utförsäkras från arbetslöshetsförsäkringen. Tanken är att programmet ska vara ett stöd för långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen och en hjälp i deras arbetssökande.<sup>5</sup> Riksrevisionen granskar i en rapport uppföljningen och utvärderingen av programmet och ställer därvid följande frågor<sup>6</sup>:

- Är AMS uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin ändamålsenlig?
- Har regeringen ställt ändamålsenliga krav på uppföljning och utvärdering av aktivitetsgarantin?
- Är regeringens rapportering till riksdagen tillförlitlig?

De svar som granskningen ger vid handen är långtifrån tillfredsställande. Kritik riktas mot såväl AMS som regeringen.

## **Kritiken mot regeringen**

I den proposition som låg till grund för införandet av aktivitetsgarantin skrev regeringen om utvärderingsmöjligheterna: ”Aktivitetsgarantin skall kontinuerligt följas upp och utvärderas. Statistik skall föras på ett sådant sätt att detta är möjligt. AMS kommer att få i uppdrag att utfärda föreskrifter för vad som skall dokumenteras så att detta blir möjligt.”<sup>7</sup> Riksrevisionen har emellertid följt upp samtliga regleringsbrev till Arbetsmarknadsverket och kan konstatera att AMS aldrig fått något sådant uppdrag.<sup>8</sup>

För utvärderingen av aktivitetsgarantin har regeringen istället givit forskningsinstitutioner i uppdrag att följa upp verksamheten. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU, gjorde en studie 2002 och Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning, CAFO, vid Växjö universitet gjorde en 2005. IFAU-rapporten antyder att varken den ökade kontakten med arbetsförmedlingen eller det ökande arbetssökande som aktivitetsgarantin skulle innebära för den enskilde har fått genomslag. Vidare finns indikationer på rundgång mellan å ena sidan aktivitetsgarantin och å andra sidan öppen arbetslöshet.<sup>9</sup> CAFO konstaterar att även om aktivitetsgarantin visserligen ger ökad möjlighet att få arbete med anställningsstöd så finns det ingen motsvarande ökning av möjligheten att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden.<sup>10</sup> Riksrevisionen sammanfattar utfallet med att ”[f]lertalet slutsatser i den återrapportering som IFAU lämnat till regeringen pekar på att aktivitetsgarantin inte fungerar som det var tänkt”<sup>11</sup> och drar därför slutsatsen att ”regeringen har inte reagerat på de tecken på bristande

måluppfyllelse som konstaterats genom att öka kraven på AMS uppföljning och utvärdering".<sup>12</sup> Regeringen har brustit i att skapa förutsättningar för en bra utvärdering av programmet och Riksrevisionen menar att regeringen bör "efterfråga ett mer sammanhållet underlag om aktivitetsgarantin från AMS".<sup>13</sup>

Det är dock inte bara den bristande uppföljningen som kritiseras. Även rapporteringen till riksdagen befinner sig vara bristfällig. Den information som kommer riksdagen tillhanda i form av exempelvis budgetpropositioner är sporadisk och ofullständig. Riksrevisionen konstaterar kritiskt:

*"Regeringen lämnar ingen information om det existerar en rundgång mellan öppen arbetslöshet och deltagande i aktivitetsgarantin. I flertalet av budgetpropositionerna anser regeringen emellertid att rundgången upphört."*<sup>14</sup> (Kursiv i original.)

Vidare visar Riksrevisionens genomgång att regeringen inte ger någon information om innehållet i olika program och aktiviteter, eller om huruvida deltagarna är heltidsengagerade eller ej.<sup>15</sup> De totala kostnaderna redovisas inte heller i någon budgetproposition.<sup>16</sup>

Riksrevisionen uppmärksammar också att arbetsmarknadsutskottet har efterlyst uppföljning och återrapportering till riksdagen vad gäller det så kallade särskilda anställningsstödet: "Utöver att poängtera vaksamhet mot risken för undanträngning i anslutning till att särskilt anställningsstöd utges vill utskottet också understryka vikten av uppföljning av arbetsförmedlingens arbete med de personer vars anställningar finansieras av stödet. Utskottet förutsätter att regeringen följer upp dessa frågor och återrapporterar till riksdagen."<sup>17</sup> Riksrevisionens granskning visar emellertid att regeringen underlåtit att återrapportera frågan till riksdagen.<sup>18</sup>

Vad gäller rapporteringen till riksdagen menar Riksrevisionen att "regeringen ger riksdagen bristfällig information om i vilken utsträckning aktivitetsgarantins syften uppnås".<sup>19</sup> Man bedömer vidare att "regeringens återrapportering till riksdagen är bristfällig. Den ger otillräcklig information om insatsens måluppfyllelse och kostnader. Riksrevisionen anser att dessa brister är anmärkningsvärda utifrån budgetlagens krav på information."

Regeringen underlåter alltså att begära ordentliga utvärderingar från Arbetsmarknadsverket, samtidigt som man ger knapphändig och ibland missvisande information till riksdagen. Återigen inställer sig samma demokratiska fråga: Hur ska granskning och ansvarsutkrävande kunna ske när regeringen är så njugg i sin rapportering?

### **Tillfälligt sysselsättningsstöd**

---

Sysselsättningsstödet infördes 2002 för att ge kommuner och landsting möjlighet att dels upprätthålla sina befintliga anställningar, dels tidigarelägga nyanställningar.

Därför indelades stödet i ett *generellt sysselsättningsstöd* och ett *nyanställningsstöd*.<sup>21</sup>

Riksrevisionen granskar utformningen av stödet i rapporten *Utgift eller inkomstavdrag?* (RiR 2004:26). Tre huvudsakliga frågor ställs i rapporten. Det handlar om huruvida regeringens beredning varit tillfredsställande, huruvida fullgod information lämnats till riksdagen som beslutsunderlag, samt huruvida stödet följts upp och utvärderats.<sup>22</sup> Dessvärre finner Riksrevisionen anledning att rikta kritik mot regeringen på samtliga punkter.

### **Kritiken mot regeringen**

De prognoser som lämnades i propositionen baserades inte på någon egentlig analys av konsekvenserna för statsbudgeten. Därför kom också kostnaderna att överskrida planen med nästan 2 miljarder under 2003. Vidare struntade regeringen i att, som riksdagen önskar, inhämta skriftliga remissvar inför lagstiftningen. Istället tillämpades en muntlig beredning där bara delar av förslaget berördes.<sup>23</sup>

Även informationen till riksdagen brast. Riksrevisionen konstaterar att stödet inte var utformat enligt budgetlagens *bruttoredovisningsprincip*. Vidare har regeringen inte redovisat prognoser över utfallet av statens inkomster och utgifter så ofta som budgetlagen föreskriver, och inte heller i de lämnade prognoserna förklarat skillnaderna mellan budgeterade belopp och förväntade utfall.<sup>24</sup>

Slutligen konstaterar Riksrevisionen att ”ingen utvärdering har gjorts av det tillfälliga sysselsättningsstödet och att uppföljningen av stödet har varit begränsad. Detta har i sin tur medfört en otydlig och otillräcklig återrapportering av stödets resultat till riksdagen.”<sup>25</sup>

Än en gång ser vi exempel på hur riksdagens kontrollmakt undergrävs, samtidigt som möjligheten att utvärdera resultaten av regeringens åtgärder brustit. Det är svårt att frigöra sig från misstanken att regeringen valåret 2002 såg sig tvungen att öka sysselsättningen i offentlig sektor av valtaktiska skäl och för den skull valde att köra över de normala rutinerna för hantering av sådana frågor.

### **Förtidspensioneringarna**

---

I rapporten *Förtidspension utan återvändo* (RiR 2005:14) granskar Riksrevisionen i vilken mån regeringens förda politik stimulerar förtidspensionärer till återgång till arbete. Bakgrunden var en kraftig ökning av antalet förtidspensionärer, kombinerat med de mycket stora anslag i statsbudgeten som detta kräver. Riksrevisionen konstaterar att 540 000 personer var förtidspensionerade i december 2004 och att förtidspensionärerna utgör 10 procent av den arbetsföra befolkningen.<sup>26</sup> Sedan dess har terminologin ändrats: begreppen förtidspension och sjukbidrag har ersatts av aktivitetsersättning (för personer mellan 19 och 29 år) respektive sjukersättning (för personer



mellan 30 och 64 år).<sup>27</sup> Riksrevisionen konstaterar att utgifterna för förtidspension var det största anslaget i statens budget 2004 med 64 miljarder kronor.<sup>28</sup> Prognoserna ser inte stort bättre ut för framtiden. Anslaget till aktivitets- och sjukersättningar för 2005 var på drygt 73 miljarder, och det förslag som regeringen lade i budgeten för 2006 var på nästan 76 miljarder.<sup>29</sup>

Mot bakgrund av regeringens beräkningar om ett totalt framtida åtagande för dagens förtidspensionärer på 639 miljarder kronor och den oro som socialförsäkringsutskottet i riksdagen uttalat kring ökningen av antalet förtidspensionärer har Riksrevisionen undersökt frågan ”Har regeringens och RFV:s vidtagna åtgärder inom förtidspensionsområdet stimulerat till återgång till arbete?”<sup>30</sup>

### **Kritiken mot regeringen**

Resultaten är inte glädjande. Granskningen visar att ”regeringens och Riksförsäkringsverkets ekonomiska styrning i mycket liten utsträckning har varit inriktad mot att stimulera förtidspensionärer till arbete”.<sup>31</sup> Snarare än att syfta till att låta människor återvända till arbetsmarknaden har regeringens resultatstyrning varit inriktad på att minska antalet dagar för vilka sjukpenning utbetalats. Även den finansiella styrningen har varit svag. Riksrevisionen konstaterar att de åtgärder som regeringen vidtagit för att få förtidspensionärer att återvända till arbete främst bestått i regelstyrning. Både regler om vilande förtidspensioner och regler om efterkontroll syftar till en återgång till arbetsmarknaden. Emellertid har Riksrevisionen inte hittat några skäl att tro att dessa regeländringar skulle ha nämnvärt påverkat förtidspensionärernas återgång till arbete. Vidare menar man att mycket tyder på att efterlevnaden av reglerna för efterkontroll varit otillräcklig.<sup>32</sup>

Riksrevisionen menar att de mål som regeringen har formulerat i första hand handlar om inflödet till förtidspension, snarare än utflödet eller det totala antalet. Inga mål har satts vad gäller förtidspensionärers återgång till arbete.<sup>33</sup>

Den reform som ersatte begreppet förtidspension med sjukersättning syftade bland annat till att denna stödform inte längre skulle ses som en slutstation, utan som en anhalt på vägen tillbaka. Riksrevisionens granskning visar att denna förhoppning inte infriats. Studien tyder på att ”handläggarnas uppfattning om möjligheterna att återgå till arbete för de personer som i dag beviljas sjukersättning är densamma som för dem som tidigare beviljades förtidspension: Sjukersättning ses som en slutstation.”<sup>34</sup>

Förtidspensionärer berövas den självkänsla som det innebär att med ett riktigt arbete försörja sig själva. Deras belägenhet kostar enorma summor skattepengar. Men de syns inte i arbetslöshetsstatistiken.

## Anders Isakssons betraktelse

Varför får inte arbetslösa ungdomar längre personlig service på landets alla arbetsförmedlingar? Därför att antalet arbetssökande med fel utbildning och orealistiska förväntningar på arbetslivet blivit så många att arbetsförmedlarna inte längre hinner med dem, förklarade nyligen AMS-chefen Bo Bylund i en artikel på DN Debatt (28/6 2006). Problemet ligger i utbildningssystemet, gymnasier, högskolor och universitet som lockar till sig elever med attraktiva kurser men som struntar i deras möjligheter att finna passande jobb efter avslutad utbildning.

Som botemedel lanserade Bylund istället en systematisk samverkan mellan arbetsförmedlingarna, gymnasierna och högskolorna i hela landet för att redan på förhand anpassa utbudet av yrkesinriktade utbildningar till behoven på de lokala, regionala och nationella arbetsmarknaderna. Med en sådan styrning sade han sig vilja ”gå så långt som att säga att visionen måste vara en nolltolerans mot arbetslöshet bland ungdomar, en arbetsmarknadens nollvision”.

Bo Bylund är inte den första AMS-chef – och förmodligen inte heller den sista – som bekämpar en motspänstig verklighet med storslagna visioner. Alltsedan socialdemokratin erövrade regeringsmakten i 1932 års val på löftet att avskaffa den dåvarande Arbetslöshetskommissionen har arbetsmarknadspolitik varit ett (s)-märkt revir, genomsyrat av en strävan att se arbetsmarknaden som ett objekt för central planering och att anpassa arbetskraften till arbetsmarknadens behov, ekonomins krav och fackföreningsrörelsens solidariska lönepolitik. Att göra den enskilde anställningsbar genom kontroll över utbildningen har alltid varit ett centralt inslag i AMS verksamhet, allt från omskolningen till nya yrken i verkets egen regi under de första efterkrigsdecennierna till dagens aktivitetsgarantier, arbetslivsträning och jobbsökar-kurser.

Efter namnbytet till AMS 1948 fick också verket en särställning i den statliga förvaltningen, en byråkrati för sig där ledningen på central, regional och lokal nivå hade partibok, arbetsförmedlarna länge rekryterades från facket och den högsta chefen de facto fungerade som ett adjungerat statsråd. Poeten Ragnar Thoursie – som från 1955 till sin pensionering 1985 tillhörde AMS högsta ledning – gav denna symbios mellan AMS och den socialdemokratiska staten en symbolisk gestaltning i sin diktsamling *Nya sidor och dagsljus* från 1952, särskilt då de ofta citerade raderna i den så kallade Sundbybergsprologen: ”En öppen stad, ej en befästad, bygger vi gemensamt.”

I dag är inte längre partiets kontroll över AMS lika genomträngande som förr, mer synlig på toppen än på lägre nivåer i organisationen. Retoriken har också förändrats, ingen AMS-chef talar längre om vare sig kampen mot arbetslöshetens gissel eller om

rätten till arbete. Redan innan statens monopol på arbetsförmedling avskaffades av Carl Bildts borgerliga regering i början av 1990-talet hade AMS börjat omkostymera sig till en blandning av serviceorganisation och socialbyrå, en anpassning som betingades av att arbetslösheten inte längre var ett gissel som hotade den enskildes levnadsstandard och att rätten till arbete krävde en fond av hotande nöd för att fungera som slagord. Den centrala uppgiften blev att administrera och att dölja den faktiska – och växande – arbetslösheten, att dels låtsas sysselsätta de arbetslösa i olika program, dels låtsas ovetande om att arbetet för allt fler blivit en option på rätt sorts arbete till rätt sorts lön på rätt sorts arbetstider och på rätt sorts avstånd. Ett mer passande namn på dagens AMS vore snarare Arbetslöshetsstyrelsen, det är där tyngdpunkten i verksamheten hamnat. Arbetsförmedlarna förmedlar allt färre ordinarie jobb och allt fler subsidierade anställningar.

Mot den bakgrunden är det föga förvånande att de som så gärna citerar Ragnar Thoursies vackra ord har valt att möta hans bok *Elefantsjukan* från 2003 med absolut tystnad. Det är en till roman förklädd biografi om Thoursies trettio år i AMS, en djupt ironisk men bitvis också bitter betraktelse över den byråkratiska elefantsjukan som skapades av symbiosen mellan landets politiska och verkets administrativa ledning. Så här låter det när han beskriver den korrekta chefsjuristens vånda inför strömmen av beslut från AMS-chefen och dennes omgivning av lojala medarbetare:

”Författningarna och respekten för dem, hans bastioner, de har börjat vittra sönder. Gällande förordningar ändras förfärande snabbt av regeringen, ändringar bekantgöres innan de trätt i kraft och börjar i detta verk tillämpas snart sagt lika fort, alltså i förväg, vilket är både riskfyllt och olagligt. Han fylls av vånda när han ser detta, andra tycker enbart det är spännande och dynamiskt, den nya tidens puls” (s. 378-379).

Bo Bylunds idé att samordna hela utbildningsväsendet för att minska belastningen på arbetsförmedlarna och höja servicenivån på lokalkontoren är ett utslag av samma grandiosa anda, om än också med en biton av tilltagande desperation inför en allt mer svårbemästrad verklighet. Att dagens AMS-ledning inrymmer någon femtekolonnare som likt Thoursie samlar på sig iakttagelser för en kommande uppgörelse är väl knappast troligt, men i gengäld fyller Riksrevisionens knastertorra genomgångar av olika AMS-program samma funktion. De ger alla intryck av att både regeringen och AMS famlar sig fram i arbetslöshetspolitiken, utan andra övergripande idéer än att hålla den så kallade öppna arbetslösheten så nära fyra procent som möjligt.

AMS framstår snarast som en myndighet i upplösning, mer präglad av självbedrägliga bedömningar än av styrning och kontroll. I en rapport med titeln *Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten* (RiR 2006:1) konstaterar riksrevisorn Eva Lindström och hennes medarbetare att det saknas ”synliga samband mellan arbetsförmedlingens uppfattning om förbättrad service och förbättrade resultat i form av minskat antal deltidsarbetslösa”. AMS, länsarbetsnämnderna och lokala arbetsförmedlingar säger sig visserligen ha infört nya och mer effektiva arbetsmetoder, men

då majoriteten av de deltidsarbetslösa inte sökt ett enda arbete under den senaste månaden ”är risken hög för överutnyttjande av deltidsarbetslöshetsersättningen”.

I rapporten om uppföljningen och utvärderingen av aktivitetsgarantin (RiR 2005:17) konstaterar Riksrevisionen att AMS inte bara avstått från en entydig definition av deltagandet i garantin utan också valt sådana mätmetoder att det blivit ”problematiskt att uppskatta utflödet (ur garantin) och att bedöma resultatet (av verksamheten inom garantins ram)”. De faktiska kostnaderna för aktivitetsgarantin – som är AMS överlägset största och dyraste program – har aldrig redovisats för riksdagen och heller aldrig ifrågasatts av regeringen trots att också mycket försiktiga och begränsade utvärderingar tyder på synnerligen kläna resultat när det gäller deltagarnas möjligheter att finna arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Av rapporten om arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen (RiR 2006:14) framgår också att regeringens direktiv till AMS mer liknar luftslott och att verksamheten i både UG (ungdomsgarantin) och KUP (Kommunala ungdomsprogrammet) karakteriseras av såväl godtycke som en påfallande ineffektivitet. Regeringens tal om att ”arbetsförmedlingarna (både före och efter anvisningen till något av de två programmen) ska bedriva ett intensivt individinriktat arbete utifrån den individuella handlingsplanen” saknar täckning i verkligheten, tre av fyra lokalkontor ”ger inte ungdomarna ett fullgott stöd i deras arbetssökande”, skriver Riksrevisionen. Trots att en stor del av tiden i programmen ägnas åt jobbsökarkurser uppgav 40 procent av deltagarna att de inte sökt något arbete under den senaste månaden, ett resultat som Riksrevisionen beskriver som ”nedslående”. Det visar, heter det, ”att det finns mycket kvar att göra för att öka dessa ungdomars arbetskraftsdeltagande”.

Ett understatement kan tyckas, men som i alla Riksrevisionens rapporter är formuleringarna så torra och så avmätta att de snarare skymmer än framhäver de kritiska iakttagelserna. Som läsare måste man gå bortom orden, tillgripa både sin fantasi och sin förmåga till inlevelse för att konkretisera den skillnad mellan ideal och verklighet som döljer sig bakom revisorernas korrekta utredningsprosa.

Lagda bredvid varandra bildar rapporterna ett mönster där byråkratisk slapphet, usel kontroll, svaga analyser, dåligt förberedda beslut och slöseri med skattemedel tycks genomsyra både Regeringskansliet och de centrala myndigheterna. Ett drag av realistiskt önsketänkande löper också som en underström genom rapporterna, särskilt tydligt i hanteringen av bidrags-, socialförsäkrings- och arbetsmarknadspolitiken. Hur kan man annars förklara att regering och riksdag infört ett högkostnadskydd för pensionärernas tandvård som stimulerar både patienter och tandläkare att välja maximalt dyra behandlingsmetoder och som just därför också sprängt de angivna kostnadsramarna flera gånger om? Eller som det heter på Riksrevisionens svala rapportprosa: ”Konstruktionen av tandvårdsreformen har medfört att statens utgifter i viss utsträckning blivit ostyrbara” (RiR 2006:9).

På socialförsäkringsområdet finns sådana glapp mellan angivna politiska mål och myndigheternas hantering att misstanken om dolda agendor ligger nära till hands. Även om regeringen säkert hoppas att alla dess uttalade mål och program – från plusjobb och sysselsättningsstöd till påbjudna aktiviteter och omprövningar av utgående förmåner – ska främja de arbetslösas och de sjukas återgång till den ordinarie arbetsmarknaden är det också lätt att se ett annat men outtalat syfte, nämligen att säkra ett obrutet flöde av bidragspengar till klienterna/väljarna i socialförsäkringssystemet och att förhindra en överströmning till de kommunala socialbyråerna. Regeringen föredrar uppenbarligen periodisk utbetalning med automatik (PUMA som förkortningen lyder i Försäkringskassan) framför socialtjänstens individuella prövning av rätten till socialbidrag.

Uppdraget till Försäkringskassan att halvera antalet sjukförsäkringsdagar till 2008 är ett sådant exempel. Det tycktes beslutsamt och målmedvetet och innebar – åtminstone implicit – ett erkännande av att försäkringen utnyttjades till övermått. Det finstiltla i kontraktet presenterades dock aldrig för allmänheten. Det innehöll snårigt formulerade regler för överföringen till förtidspension som enligt Riksrevisionens beräkningar (RiR 2005:14) medgav en ökning med 320 000 förtidspensionärer under samma tid. Den egentliga innebörden i målet var således att flytta Försäkringskassans klienter från en statistisk kolumn till en annan – och på vägen spara några miljarder eftersom förtidspensionen är något lägre än sjukpenningen.

Omdöpningen av förtidspension till sjuk- och/eller aktivitetsersättning och lagkravet på en regelbunden, obligatorisk kontroll av rätten till fortsatta bidrag förefaller också mer kosmetiska än inriktade på att återföra bidragstagarna till arbetsmarknaden. Lagen om omprövning ska inte börja tillämpas förrän 2008 och de som undantagits är så många att de sista förtidspensionärerna i denna privilegierade grupp kommer att övergå till allmän pension om 34 år. Regelverket är som schweizerosten full av håligheter, något som också gäller Försäkringskassans egen kunskap om effekterna av sina insatta – och av skattemedel betalda – åtgärder. Så här lyder Riksrevisionens omdöme:

*Granskningen har visat att mycket lite är känt om rehabilitering av förtidspensionärer. Som nämnts ovan känner Försäkringskassan exempelvis inte till hur stor andel av de köpta rehabiliteringstjänsterna som går till förtidspensionärer. Man har inte heller någon uppfattning om resultatet av eventuella åtgärder som satts in (RiR2005:14).*

Ett liknande exempel är aktivitetsgarantin för arbetslösa personer över 20 år, inrättad för snart sex år sedan i det uttalade syftet att förhindra rundgången mellan a-kassan och kortvariga deltaganden i jobbsökarkurser och liknande så kallade åtgärder. Ersättningsperioden i a-kassan begränsade därför till 300 dagar, om än med en nödregel som medgav ytterligare en period. Istället har aktivitetsgarantin i sig själv blivit en form för rundgång med ersättning från staten, särskilt som regeringen 2003 införde en möjlighet att återigen bli inskriven i garantin för dem som av olika skäl diskvalificerat

sig, förlorat sin a-kasseersättning och/eller saknade annan försörjning. Praktiskt sett innebar beslutet att dessa personer skulle slippa nesan att söka socialbidrag eller att tvingas ta ett arbete vilket som helst för att klara sin ekonomi.

Ingen vet dock omfattningen av denna formellt oavsiktliga men reellt avsiktliga rundgång, rimligen för att varken AMS eller regeringen vill veta det. I vilket fall är Riksrevisionens sammanfattande bedömning efter genomgången av tillgänglig statistik svår att tolka på något annat sätt:

*Det finns svårigheter i att undersöka den eventuella rundgång som finns i aktivitetsgarantin. Uppgifterna ovan tyder dock på att en sådan existerar. Vad som ligger bakom in- och utflöde, vilka deltagare det omfattar och vilka anledningarna är, är inget som AMS följer upp. (RiR 2005:17).*

Dessvärre brottas Riksrevisionen själv med samma problem: ingen förefaller intresserad av att följa upp deras rapporter. I förordet till den senaste årsredovisningen talar de tre riksrevisorerna – Lennart Grufberg, Eva Lindström och Kjell Larsson – vackert om sitt arbete ”utifrån ett ansvarsperspektiv” och att deras ”oberoende granskning lämnar underlag för ansvarsutkrävande”, men i verkligheten landar rapporterna i ett politiskt vacuum, utan ens ett pip till genljud utöver några kortare artiklar i morgontidningarna och ett inslag i Dagens Eko.

I demokratins teori är ansvarsutkrävandet visserligen själva kärnan, men i demokratins praktik har det blivit en död bokstav. Oavsett vilka egendomligheter som revisorerna än blottlägger löper en regering med stöd av en majoritet i riksdagen noll risk att ställas till svars.

Det vet oppositionspartierna och därför betraktar de riksrevisorernas rapporter som politiskt obrukbara. Rent taktiskt är det också begripligt att moderaterna övergett sin kritiska hållning till AMS och placerat sin chefsekonom Anders Borg i styrelsen. I agitationen kan man visserligen försöka generera socialdemokraterna med höga siffror för den faktiska arbetslösheten, men en nyttillträdd borgerlig fyrtipartiregering kommer att vara lika angelägen som sina motståndare om att hellre stänga in de arbetslösa i olika AMS-program än att hänvisa dem till socialtjänstens inkomstprövning. I likhet med socialdemokraterna hoppas de att efterfrågan på arbetskraft ska ta fart och de värsta problemen lösas av en växande ekonomi.

Riksrevisorerna har dock till en del sig själva att skylla. Språkbruket är försiktigt och handlar alltid om system och strukturer, aldrig om de personer som bemannar, leder och har ansvaret för dem. Kritiken blir abstrakt, riktar sig mot alla utan några namns nämnande och får därför inget fäste. En ny rapport, jaha, och vem bryr sig?

Så vad ska riksrevisorerna göra? Tja, vässa pennorna och peppra rapporterna fulla med namn och ansikten på de ansvariga. Strukturer bryr sig inte om kritik, det gör bara människor.

## Fotnoter

- 1 Inga-Britt Ahlenius hade kämpat för att Riksrevisionsverket skulle slås ihop med Riksdagens revisorer och vara ett organ som lyder direkt under riksdagen. Detta gjorde att hon hamnade i konflikt med sin chef, dåvarande finansminister Bosse Ringholm. Det uppstod en strid om huruvida Ahlenius skulle bli chef för den nya myndigheten eller inte. Då behagade Ahlenius vän, Thomas Lyrevik, dåvarande VD för Riksteatern, spela in ett meddelande på Ahlenius telefonsvarare, i vilket han låtsades vara Bosse Ringholm och uppmanade henne att ljuga om tillsättningen av henne som generaldirektör för Riksrevisionen. Ahlenius läckte då meddelandet till media, vilket upprörde Bosse Ringholm, som höll en klassisk presskonferens. Ahlenius är i dag chef för FN:s internrevision medan Bosse Ringholm är vice statsminister.
- 2 *Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten*, RiR 2006:1, s. 43.
- 3 Ibid.
- 4 Op cit, s. 44.
- 5 *Aktivitetsgarantin*, RiR 2005:17, s. 7.
- 6 Op cit, s. 12.
- 7 Proposition 1999/2000:98, s. 59. Ärendet kan sedan följas i betänkande 1999/2000:AU7 och riksdagsskrivelse 1999/2000:119.
- 8 *Aktivitetsgarantin*, RiR 2005:17, s. 36.
- 9 Op cit, s. 39.
- 10 Op cit, s. 39-40.
- 11 Op cit, s. 40.
- 12 Op cit, s. 40-41.
- 13 Op cit, s. 54.
- 14 Op cit, s. 45.
- 15 Op cit, s. 46.
- 16 Op cit, s. 47.
- 17 Betänkande 2002/03:AU8, s. 37.
- 18 *Aktivitetsgarantin*, RiR 2005:17, s. 44.
- 19 Op cit, s. 49.
- 20 Ibid.
- 21 *Utgift eller inkomstavdrag?*, RiR 2004:26, s. 16-17.
- 22 Op cit, s. 12.
- 23 Op cit, s. 43.
- 24 Op cit, s. 44.
- 25 Op cit, s. 44-45.
- 26 *Förtidspension utan återvändo* (RiR 2005:14), s. 7.
- 27 *Sjukersättning/aktivitetsersättning*, faktablad från Socialdepartementet, nr 7, oktober 2003.
- 28 *Förtidspension utan återvändo* (RiR 2005:14), s. 7.
- 29 Prop. 2005/06:1 Utgiftsområde 10, tabell 2.13, s.46. Från och med 2005 omfattar anslaget även utgifterna för bostadstillägg till personer med aktivitets- eller sjukersättning.
- 30 *Förtidspension utan återvändo* (RiR 2005:14), s. 7.
- 31 Op cit, s. 57.
- 32 Op cit, s. 57-59.
- 33 Op cit, s. 8.
- 34 Op cit, s. 10.