

"Självcensur hos Ams"

Ams-chefen Göte Bernhardsson styr de egna utredarnas forskningsresultat.

Ams-chefen Göte Bernhardsson vilseleder systematiskt om forskningsresultat som pekar på problem med arbetsmarknadspolitiken. Hans budskap är att långvarig arbetslöshet inte passiviserar och att arbetsmarknadspolitiken fungerar bra. Ams-chefens åsikter fungerar som en signal till Ams egna utredare om vad som är acceptabla forskningsresultat och leder till självcensur. Bernhardsson har satt myndighetens intresse framför de arbetslösas. Det skriver fil dr Stefan Fölster och fil dr Per Skedinger vid Industriens utredningsinstitut.

I en rad debattartiklar i dagspressen har Ams-chefen Göte Bernhardsson under de senaste månaderna försökt avfärda mycket av forskningen om arbetsmarknadspolitikens effekter. Debatten är utomordentligt viktig. Den handlar om huruvida arbetslösa verkligen får den bästa hjälpen till ny sysselsättning. Den handlar också om vilka krav på omdöme och opartiskhet som bör ställas på en person som har ett inflytande över en mycket stor andel av våra gemensamma resurser.

Ett av Ams-chefens huvudargument har varit att en forskarstudie om effekterna av arbetsmarknadspolitiska åtgärder bygger på ett felaktigt datamaterial. Forskaren tog sitt ansvar och drog tillbaka rapporten.

Samma ansvarskänsla saknas emellertid helt när Göte Bernhardsson driver sina ståndpunkter. Tvärtom vilseleder han systematiskt om resultaten i både Ams egna studier och i forskningslitteraturen. Hans budskap är att långvarig arbetslöshet inte passiviserar, att arbetsmarknadspolitiken i huvudsak fungerar bra och att dess goda effekter kommer att visa sig så snart efterfrågan på arbetskraft stiger. Därmed bagatelliserar han arbetslösheten och riskerar att blockera sökandet efter lösningar som ger arbetslösa större chans att komma tillbaka till sysselsättning.

Bakgrunden till Bernhardssons utfall är följande: Under många år har han liksom tidigare Ams-chefer visat ett mycket ljumt intresse för utvärderingar av effektiviteten i arbetsmarknadspolitiken. År efter år satsades stora resurser utan att Ams gjorde några större ansträngningar att ta reda på effekterna. De få utvärderingar som kom fram hade också betydande kvalitetsproblem.

Ams tydliga ovilja att anställa vetenskapligt skolad personal har begränsat kunskaperna om moderna utvärderingsmetoder. Avsaknaden av effektivitets- och kvalitetskontroll inom Ams får också regelbundet från kritik av både riksrevisionsverket och riksdagens revisorer. Att Ams ledning inte tog utvärderingar på allvar skapade ett tomrum som under senare år har fyllts av utomstående forskares arbeten.

Helhetsbilden av dessa studier är tydlig: arbetsmarknadspolitiken dras med betydande effektivitetsproblem. Positiva effekter av arbetsmarknadspolitiken har varit svåra att belägga. Många svenska forskare har därför ifrågasatt den nuvarande arbetsmarknadspolitiken. Sedan forskningsresultaten blivit kända utomlands har nu allt fler välrenommerade utländska forskare

och även OECD, som traditionellt har haft en positiv inställning till svensk arbetsmarknadspolitik, närmast sig denna syn.

Tillbakadragandet av Susanne Ackum Agells rapport ändrar inte helhetsbilden av forskningen. Att rapporter dras tillbaka eller ändras är inte heller ett nytt fenomen. För något år sedan upptäcktes ett avgörande metodfel, vilket senare medgavs av författaren, i en stort uppslagen studie där arbetsmarknadspolitikens beskrevs i en positiv dager. Den gången hördes inte ett knäpp från Ams.

Forskningens huvudresultat går således stick i stäv med ståndpunkter som Göte Bernhardsson under lång tid har förfäktat. Detta har haft en omedelbar och positiv effekt: Ams intresse för utvärderingar har plötsligt ökat markant. Att studierna som Ams påbörjat är koncentrerade till sådant som kan tänkas motsäga budskapet i forskningslitteraturen behöver inte vara en nackdel. En av forskningens drivkrafter är just att hela tiden ifrågasätta tidigare resultat. I den mån Ams kan bidra till att upptäcka fel och brister i tidigare forskning måste det välkomnas.

Det frapperande är emellertid att Göte Bernhardsson nu missbrukar Ams utredningsresurser till att grovt vilseleda om viktiga arbetsmarknadspolitiska frågor. Det senaste exemplet är att Amschefen presenterat en utredning (DN Debatt 12/10) som påstås ge belegg för att arbetslösa inte passiviserar av långa arbetslöshetsperioder och höga socialförsäkringsersättningar. En genomgång av studien visar emellertid att i den mån någon slutsats över huvud taget kan dras av siffrorna så ger de snarast stöd för motsatt tolkning: passiviseringen ökar till följd av ett samspel mellan längre arbetslöshetsperioder och höga socialförsäkringsersättningar.

Med passivisering menas att arbetslösa tillbringar för lite tid med att söka arbete. Mest slående i Ams-studien är att en svensk arbetslös endast avsätter ungefär en tredjedel så mycket tid till att söka arbete som en arbetslös engelsman eller amerikan. Enbart en bråkdel av denna skillnad kan förklaras av att det tidvis har funnits fler arbeten att söka i England och i USA.

Ams siffror visar därtill följande mönster under en arbetslös period. Till en början är sökaktiviteten mycket måttlig. Sedan förefaller den stiga inför sexmånadersgränsen där arbetslösa oftast placeras i en utbildning eller någon annan åtgärd och kas snart löper ut. Därefter är sökaktiviteten återigen mycket låg, men ökar igen inför risken för den arbetslöse att utförsäkras efter 12-14 månader. Detta mönster ger framför allt stöd åt tesen att socialförsäkringen bidrar till en passivisering. När det ställs krav på motprestation från den arbetslöse eller när utförsäkringen hotar så ökar plötsligt sökaktiviteten.

Därmed är det också tydligt att en eventuell passivisering över arbetslöshetsperioden döljs av de två pucklar i sökaktiviteten inför 6- och 12-månadersdagen som kan vara orsakade av socialförsäkringssystemet. Alltså räcker inte underlaget i Ams-studien för att säga någonting om passiviseringstendenser över en längre tidsperiod.

Bernhardsson gör också en stor poäng av att en stor grupp arbetslösa blivit återanställda av sin tidigare arbetsgivare och därför inte haft skäl att söka jobb aktivt. Enligt Bernhardssons tolkning förekommer inga passiviseringstendenser om arbetslösa har rationella skäl att inte söka arbete eftersom de väntar sig återanställning.

Detta är emellertid en mycket ensidig tolkning. Bernhardsson förbiser att resultatet snarast tyder på stora inlåsnings effekter där arbetslösa förhåller sig relativt passiva tills ett "tillräckligt" bra jobb dyker upp, vilket mycket väl kan vara hos den tidigare arbetsgivaren. Det finns flera faktorer som kan ha gjort en sådan "väntearbetslöshet" mer fördelaktig för den arbetslöse. Arbetslöshetsförsäkringens utformning kan ha bidragit till låg rörlighet mellan regioner och branscher. Reglerna i las om återanställning är en annan tänkbar orsak. Ams kan också genom en alltför ensidig inriktning på lokal platsförmedling ha bidragit till att de arbetslösa inte hittar de jobb som finns på andra orter.

Utan närmare kunskaper om sammanhangen bakom Ams resultat bör man alltså inte ta dem till intäkt för att varningarna om passiviseringstendenser är överdrivna. Det är märkligt att en Ams chef på så lösa grunder vill förneka de risker som långvarig arbetslöshet kan föra med sig.

En synnerligen allvarlig omständighet är att det aldrig i Ams egna studier tycks komma fram resultat som pekar på problem med delar av den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Detta är svårt att förstå, eftersom oberoende forskare så ofta finner sådana resultat. En rimlig hypotes kan vara att de utfall som Göte Bernhardsson gör mot kritiska forskare fungerar som en klarsignal till Ams egna utredare om vad som är acceptabla resultat. Följden blir en olycklig självcensur.

Göte Bernhardsson är osaklig även när forskningslitteraturen skall kritiseras. Vi vill därmed inte förneka att felaktigheter och tolkningsproblem förekommer i enskilda forskarrapporter. Och det är självfallet Ams roll att bemöta sådant på ett sakligt sätt. Problemet är emellertid att t ex följande grova debattknep används:

1. Att gömma helhetsbilden bakom enstaka detaljer. Bernhardsson undviker konsekvent en diskussion av helhetsbilden som forskningslitteraturen förmedlar. Taktiken går i stället ut på att försöka hitta något litet fel i en enstaka studie och sedan generalisera till hela litteraturen. I en artikel i Arbetet Nyheterna kallar Ams-chefen t ex ESO-studien om företagsstöden för falsifikat. Varför? Jo, bland det dussintal studier om arbetsmarknadspolitiska företagsstöd som diskuteras i rapporten, och som visar på låg effektivitet, finns en som enligt Bernhardsson inte täcker rätt tidsperiod (vilket inte heller hävdas i ESO-studien). Av förståeliga skäl nämner inte Bernhardsson att ESO-studien uppdagat väsentliga brister i Ams egna utvärderingar av ungdomspraktiken.

2. Att förvilla genom ogrundad metodkritik. Den metod som används vid utvärderingar är mycket viktig då det finns många fallgröpor som kan leda till snedvridna resultat.

Göte Bernhardssons synpunkter om utvärderingsmetoder ter sig dock ofta som helt gripna ur luften. I en artikel i Arbetet Nyheterna påstår han t ex att en studie av ungdomarnas sysselsättning som en av oss genomfört för Ekonomiska rådet inte kan tas på allvar eftersom fel metod använts. Bernhardsson är bl a kritisk mot att undanträngningseffekterna, som visade sig vara mycket stora, har beräknats för hela arbetsmarknaden och inte bara för offentlig sektor, där de flesta Ams-jobben för ungdomar har funnits.

I forskarnas metoddiskussion är det emellertid vedertaget att undanträngningen kan ske antingen

genom direkt undanträngning eller via lönebildningen. Om arbetsmarknadsprogrammen bidrar till ett högre löneläge på hela arbetsmarknaden, vilket ett stort antal studier talar för, så underskattar man undanträngningseffekten om man enbart studerar enskilda sektorer för sig.

Bernhardssons kritik av utvärderingsmetoden är inte sakligt grundad. Det ligger nära till hands att tro att kritiken i stället beror på att resultaten visade sig vara ogynnsamma för Ams.

Sammantaget är det svårt att se att Göte Bernhardsson visar den oväld och det omdöme som borde finnas på en så viktig post. Lojaliteten med Ams som myndighet får honom uppenbarligen att till varje pris försvara nuvarande arbetsmarknadspolitik och förringa de risker som arbetslösheten innebär. De "belägg" han anför visar sig dock vid genomlysning vara mycket tveksamma.

Det är svårt att dra någon annan slutsats än att Bernhardsson har satt myndighetens intresse framför de arbetslösas. De arbetslösas intressen gagnas av att arbetslösheten bekämpas så effektivt som möjligt, inte av att Ams-chefen förser sig med skygglappar och slåss mot väderkvarnar. Sökandet efter effektiva medel mot vår tids kanske allvarligaste samhällsproblem får inte styras av förutfattade meningar.

Skribenter: Stefan Fölster och Per Skedinger

DN 17/11 1995