



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Viplan-projektet: en utvärderingsrapport

Lars Davidsson

Viplan-projektet: en utvärderingsrapport

av

Lars Davidsson, IFAU*

2000-12-06

Sammanfattning

Viplan-projektet var ett arbetsmarknadsprojekt organiserat av LO-facken i Norrbottens län riktat till långtidsarbetslösa i fyra Norrbottenskommuner. Projektet finansierades av regeringen, Arbetsmarknadsverket och de deltagande kommunerna. Det planerades ursprungligen omfatta 440 arbetslösa, men endast 75 arbetslösa deltog i projektet, varav 13 fullföljde. Kostnaderna per deltagare och vecka har, som en följd av att totalkostnaden inte sjunkit i proportion till den lägre volymen, blivit höga. Projektet har inte nått sitt mål att 70 procent av deltagarna skulle få arbete, starta utbildning eller eget företag.

Utvärderingen av Viplan-projektet visar att projektets misslyckande att nå de uppställda målen beror på bristande lokal förankring från LO Norrbottens sida samt dålig framförhållning i planering och implementering av projektet. Dessa brister har lett till att deltagarunderlaget kraftigt överskattas och till att projektet drabbats av förseningar med avhopp och låg rekrytering som följd. Brister i departementets beslutsunderlag och samordningsproblem mellan aktörerna har bidragit till att problemen ej åtgärdats. Mot bakgrund av denna utvärdering och erfarenheter från tidigare IFAU-rapporter väcks frågan om inte handläggningen av denna typ av projekt kan samlas till ett mindre antal handläggare på regeringskansliet eller överföras till Arbetsmarknadsstyrelsen.

* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Box 513, 751 20 Uppsala. Tel. 018/471 70 87; e-post Lars.Davidsson@ifau.uu.se

Författaren vill tacka Susanne Ackum Agell, Anders Forslund, Peter Fredriksson, Eva Johansson, Martin Lundin och Sara Martinson (IFAU), Per-Ola Öberg (Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet), Näringsdepartementet, LO Norrbotten, Viplan samt deltagare vid IFAU:s seminarium för värdefulla synpunkter. Dessutom tackas de som besvarat den deltagarenkät på vilken delar av rapportens resultat baseras.

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	2
1 Inledning	3
2 Bakgrund till projektet	4
2.1 Vad har hänt?	4
2.2 Varifrån har pengarna kommit?	6
3 Resultat	12
3.1 Uppställda mål	12
3.2 Måluppfyllelse – kvantitet	14
3.3 Måluppfyllelse – kvalitet	22
3.4 Måluppfyllelse – arbetsmarknad	28
4 Processutvärdering.....	38
4.1 Metod och material	38
4.2 LO Norrbottens och Viplans agerande.....	40
4.3 Departementets agerande	56
4.4 AMV:s agerande	61
5 Slutsatser.....	65
Referenslista.....	71
Appendix 1	75
Appendix 2.....	76
Appendix 3.....	82

1 Inledning

Viplan-projektet var ett arbetsmarknadsprojekt för långtidsarbetslösa i fyra norrbottenkommuner – Arvidsjaur, Gällivare, Pajala och Piteå – som pågick mellan oktober 1998 och februari 2000. Initiativtagare till projektet och sedermera projektägare var LO-facken i Norrbottens län (fortsättningsvis förkortat till LO Norrbotten), medan själva utbildningsinsatsen i projektet sköttes av det Norsjö-baserade utbildningsföretaget Viplan AB.

Projektet var ambitiöst upplagt och fick en hel del uppmärksamhet i lokalpressen. Den ursprungliga målsättningen var att omvandla 400 arbetslösa – 100 i varje deltagande kommun – till så kallade arbetsutvecklare. En arbetsutvecklare arbetar med att kartlägga resurser och idéer hos företag, organisationer eller hela samhällen för att därefter peka på möjligheter till utveckling och samarbete inom det område som företaget eller organisationen verkar. I detta arbete använder sig arbetsutvecklaren av den så kallade Viplan-metoden – Viplan står för visuell planering – som utvecklats av företaget Viplan AB och som går ut på att visuellt kartlägga företaget eller organisationen så att åskådaren får en överblick över dess resurser och utvecklingsmöjligheter. I projektet varvades utbildning i bl.a. Viplan-metoden med arbetsutvecklarpraktik ute på lokala företag och organisationer.

Viplan-projektet finansierades gemensamt av tre parter; Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams) stod för ersättningen till deltagarna, huvudsakligen genom medel från anslagsformen ”aktivare användning av arbetslöshetsersättningen”, Näringsdepartementet (ND) svarade för merparten av projektets övriga kostnader och de inblandade kommunerna bidrog slutligen också med att täcka vissa av projektets kringkostnader.

I samband med ett av besluten att bevilja projektet pengar beslutade regeringen att även anslå pengar för en utvärdering av projektet. Den 7 februari 2000 gav chefen för Näringsdepartementet uppdraget ”att utvärdera/följa upp projektet” åt IFAU (Beslut N/2000/1090/A, se Appendix 1). Resultatet av denna utvärdering/uppföljning är den föreliggande rapporten.

Rapporten är upplagd så att *kapitel 2* skildrar projektets inriktning och händelseutvecklingen före, under och efter projektet samt ger en kort bakgrund till de anslagsformer ur vilka projektet fått sina medel beviljade. I *kapitel 3* presenteras Viplan-projektets resultat, som undersökts bland annat genom en deltagarenkät och Ams data över deltagarnas arbetsmarknadssituation efter projektet. I *kapitel 4* studeras och analyseras de inblandade parternas – LO Norr-

botten/Viplan, Näringsdepartementet och Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams)/Länsarbetsnämnden i Norrbottens län (Län Norrbotten) – agerande med avseende på förberedelser, implementering och uppföljning. I rapportens avslutande kapitel sammanfattas resultaten.

2 Bakgrund till projektet

2.1 Vad har hänt?

I detta delavsnitt presenteras Viplan-projektets inriktning så som det kom till uttryck i den slutliga projektplanen. Därefter skildras de viktigaste händelserna före, under och i viss mån efter projektiden. Syftet med detta är inte att dokumentera projektet som sådant utan endast att ge en tillräcklig bakgrund för den följande analysen.

2.1.1 Projektets planerade inriktning

Utbildningen i projektet skedde enligt och förväntades ge deltagarna kompetens i den så kallade Viplan-metoden (visuell planering). Enligt Viplan-metoden kan framställandet av en visuell ”karta” över exempelvis en grupp individer, ett företag, en organisation eller dylikt bidra till att ge ökad förståelse för hur den studerade enheten fungerar internt och hur den samverkar med andra enheter. Detta kan i sin tur ge upphov till nya idéer om hur enheten och dess produkter (om det är ett företag) kan utvecklas.

Enligt den slutliga projektplanen (från 1998-08-18) skulle utbildare från företaget Viplan AB och Umeå universitet i ett första steg utbilda tio arbetslösa i var och en av de fyra deltagande kommunerna till ”projektledare”. Dessa skulle, tillsammans med LO Norrbotten och Viplan AB, informera företag, kommuner, organisationer etc om hur Viplan-metoden fungerar och hur den kan användas för att göra arbetslösa till resurser i företagen. På så vis skulle det andra steget förberedas i vilket varje *projektledare*, under överinseende från *mentorer* från Viplan AB, skulle utbilda vardera tio stycken arbetslösa till *arbetsutvecklare*. Dessa skulle teoretiskt och praktiskt ta fram, utveckla och bearbeta projektförslag från företag och övrigt näringsliv. Arbetsutvecklarna skulle ta fram projektbeskrivningar och projektplaner för framtida utvecklingsobjekt. Dessa utvecklingsprojekt skulle diskuteras och utvärderas i samverkan med kommunens företag, organisationer, näringsliv etc.

De förväntade resultaten angavs till

- Detaljerad beskrivning och analys av kommunernas företag och organisationer med avseende på bl a resurser i form av personal, maskiner, lokaler, totala produktionsresurser, produktidéer, utvecklingsidéer etc.
- Aktivering av de arbetslösa genom personliga kompetens- och intressebeskrivningar, teambildning, arbetsutveckling, samarbete, samverkan med företag och organisationer.
- Kartläggning och utveckling av nya affärsidéer.
- Kartläggning och utveckling av nya samordnings- och samarbetsformer.
- Kartläggning över vilka krav på erfarenhet, kunskap, utbildning etc som kommer att ställas på framtidens arbetssökande inom LO-området.

Efter två år, d v s vid projekttidens slut, uppskattades att mer än 70 procent av deltagarna skulle blivit anställda i något av de bearbetade företagen eller startat sina egna individuella eller kooperativa företag inom sina kompetens- och intresseområden eller påbörjat en kompetenshöjande utbildning som ett resultat av projektets kartläggning av personkompetens, projektidéer och framtida kompetenskrav inom LO-området.

2.1.2 Projektet i kort sammanfattning

I nedanstående punkter ges en kort sammanfattning av hur Viplan-projektet avlöpt. En kronologisk förteckning över ärendets gång finns i Appendix 2.

- Projektledarutbildningen pågick från mitten av oktober 1998 och fram till julen 1998. Projektet låg därefter i praktiken nere fram till mars/april 1999 då rekryteringen av arbetsutvecklare påbörjades. Projektet fortsatte sedan till slutet av oktober 1999. Under november-december 1999 gick deltagarna på egen a-kassa och fick formellt inte delta i projektverksamhet som inte var jobbsökning. Projektet lades ned i Arvidsjaur strax efter juluppehållet. I övriga tre kommuner fortsatte projektet till avslutning 2000-02-29. Där hade projektet då totalt pågått i ca 16,5 månader.
- Näringsdepartementet har anslagit sammanlagt 10,375 miljoner kronor till projektet. Arbetsmarknadsverket (AMV) har utbetalat olika former av ersättning till deltagarna motsvarande ca 4,3 miljoner kronor. De deltagande kommunerna har stått för sammanlagt ca 1,2 miljoner kro-

nor. Slutligen har Lan Norrbotten utbetalat ett anslag på 350 000 kronor. Totalkostnaden för projektet ligger därmed på ca 16,3 miljoner kronor. Till detta kommer att Näringsdepartementet i beslutet från 1999-02-25 beviljade 300 000 kronor för (denna) uppföljning/utvärdering av projektet.

- 40 arbetslösa har deltagit i projektet som projektledare och 35 arbetslösa som arbetsutvecklare; totalt har 75 deltagare varit inne i projektet mellan 5 dagar och 16,5 månader.

2.2 Varifrån har pengarna kommit?

Viplan-projektet har beviljats arbetsmarknadspolitiska medel för två typer av utgifter; dels medel för att klara deltagarnas försörjning under projektiden, dels medel för att täcka kostnaderna för själva projektet som projektledning, utbildning, administration, resor, lokaler, utrustning etc. Försörjningsutgifterna har huvudsakligen täckts genom att Ams beviljat projektets deltagare ersättning genom åtgärden *aktivare användning av arbetslöshetsersättning*. Projektets övriga kostnader har huvudsakligen täckts med medel ur de båda anslagen *Särskilda medel* och *Försöksverksamhet med sysselsättningsskapande åtgärder*, vilka förfogas av regeringen. Vissa av projektets kringkostnader – för lokaler, datorer och deltagarnas resor – har emellertid de deltagande kommunerna svarat för. Projektet har också fått medel från Lan Norrbotten för att täcka kostnader för bl a resor.

Detta avsnitt ger en kort presentation av de beslut som fattats om att bevilja projektet medel och om ovan nämnda anslagsformer och regelverket kring dem.

2.2.1. Aktivare användning av arbetslöshetsersättning¹

Den aktivare användningen av arbetslöshetsersättningen (i rapporten förkortat ”aktivare användningen”) introducerades i vårpropositionen 1996/97:150 och bifölls av riksdagen i maj 1997. Åtgärden regleras i 3 a § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och i förordningen (1998:345) om aktivare användning av arbetslöshetsersättningen, samt i av Ams utfärdade föreskrifter. Åtgärden existerade från hösten 1997 till den 30 september 1999. I juni 1998

¹ Se vidare Martinson (1999).

fördes beslutanderätten om projekt över från regeringen till Ams. I och med detta trädde också den ovan nämnda förordningen ikraft.

Åtgärden innebär att en deltagare (som för att vara kvalificerad måste uppbära a-kassa) får behålla sin arbetslöshetsersättning under det att han eller hon deltar i ett arbetsmarknadsprojekt. Enligt förordningen ska projekt inom den aktivare användningen i första hand omfatta personer med svagare ställning på arbetsmarknaden såsom ungdomar, långtidarbetslösa, äldre, arbetshandikappade och utomnordiska medborgare. Projektet ska utgå från de arbetslösas behov och förutsättningar och syfta till att stärka dessa personers möjligheter att komma tillbaka till arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Projektet ska inte gå att bedriva som någon annan typ av arbetsmarknadspolitisk åtgärd (om inte Ams med hänsyn till samordningsvinster eller administrativa förenklingar annat särskilt föreskriver). Projektet får heller inte ha undanträngningseffekter på arbetsmarknaden, dvs deltagare i åtgärden får inte ersätta eller konkurrera ut reguljära arbetstillfällen.

Alla aktörer på arbetsmarknaden – alltifrån kommuner och länsarbetsnämnder till fackförbund och privatpersoner – har rätt att söka projektmedel för aktivare användning. Ett av regeringens syften med åtgärden var att det lokala inflytandet på arbetsmarknaden skulle öka.

En ansökan om aktivare användning inlämnas enligt Ams föreskrifter (Ams FS 1998:10) till länsarbetsnämnden i länet. Ansökan ska innehålla en beskrivning av projektet, uppgift om vilka som ska ingå i projektet och deras rätt till ersättning, samt redogörelse för varför projektet inte kan bedrivas som annan åtgärd. Senast en vecka efter att ansökan inkommit till Lan ska Lan sända den vidare till Ams med ett eget yttrande om ansökan. Beslut fattas sedan av Ams.

Om projektanordnare/arbetsgivare betalar ekonomisk ersättning till deltagare ska arbetslöshetskassan reducera arbetslöshetsersättningen enligt reglerna som gäller vid ersättning från annan än arbetslöshetskassan (31 § ALF). Arbetsförmedlingen (AF) ska meddela att en deltagare får ersättning och hur mycket det är fråga om till a-kassan.

Ams beviljade Viplan-projektet medel ur den aktivare användningen i två omgångar. I det första beslutet, från 1998-08-05, beviljades Lan Norrbotten att placera 400 deltagare i det aktuella projektet i aktivare användning under tiden 1998-09-01 till 1998-12-31.² I det andra beslutet, från 1998-12-30, beviljades Lan Norrbotten att placera 300 projektdeltagare i den aktivare användningen

² Ams, beslut (1998-08-05) Dnr AP 98-4826-20 Ärendenr: 19.

under perioden 1999-01-01 till 1999-09-30.³ För båda besluten gällde att AF skulle besluta om vilka som fick delta i projektet, men de anmodades samråda med den lokala projektanordnaren. Lan ålades att se till att a-kassorna fick del av Ams beslut och av AF:s beslut om deltagare.

I båda besluten ålades Lan Norrbotten också att efter samråd med LO Norrbotten lämna en delrapport till Ams om verksamhetens resultat gällande genomsnittligt och totalt antal deltagare; deltagarnas arbetslöshetsbakgrund; hur många som efter den gångna projektperioden fått arbete eller påbörjat utbildning (fördelat på AMU och annan utbildning) samt genomsnittlig och total arbetslöshetsersättning. Lan Norrbotten skulle även snarast meddela Ams om antalet deltagare kunde antas minska under projektperioden.

Delrapporteringsdatum var 1999-01-22 respektive 1999-07-16. Ams skickade dessutom 1999-11-08 ut en begäran till samtliga projektanordnare som tagit del av den aktivare användningen att inkomma med en slutrapport senast 1999-11-26 innehållande en beskrivning av aktiviteter i projektet, uppgift om mål och syften uppnåts samt vilka resultat som hade uppnåts.⁴

Under oktober 1999 samt under januari och februari 2000 erhöll deltagarna bidrag motsvarande a-kassa för s k arbetspraktik (APR). Under november och december 1999 använde deltagarna egen a-kassa (alltså utan ersättning via den aktivare användningen) för sin försörjning.

2.2.2. Särskilda medel och Försöksverksamhet med sysselsättningsskapande åtgärder

De medel till projektet som regeringen stått för har kommit ur anslagsformerna Särskilda medel och Försöksverksamhet med sysselsättningsskapande åtgärder (förkortad *Försöksverksamhet*).

De båda anslagsformerna återfinns i statsbudgeten under Utgiftsområde 14 (Arbetsmarknad och arbetsliv) ramanslaget A2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Anslagsformerna är två av en handfull på arbetsmarknadsområdet som disponeras direkt av regeringskansliet. Dispositionsrätten är, till skillnad från såväl de anslag som går till AMV som andra anslag som disponeras av regeringen, inte behäftad med några ändamålsanvisningar eller villkor.⁵ Regeringen

³ Ams, beslut (1998-12-30) Dnr AP 98-4826-20 Ärendenr: 9901.

⁴ Ams, Halapi & Tidblad (1999-11-08).

⁵ Se exempelvis Statsliggaren 1998 (Utgiftsområde 14), s 20 och Statsliggaren 2000 (Utgiftsområde 14), s 19.

säger dock i exempelvis propositionerna för de här aktuella budgetåren 1998 och 1999 att projekten som finansieras med dessa medel ska vara arbetsmarknadsinriktade samt vara svåra eller omöjliga att genomföra inom ramen för AMV:s ordinarie verksamhet och reglerna för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Det sägs också att projekten ska underlätta lokal samverkan kring otraditionella insatser för att minska arbetslösheten samt främja jämställdhetsinsatser inom arbetsmarknadspolitiken.⁶

Till posten Särskilda medel anslags för budgetåret 1998 300 miljoner kronor. Posten *Försöksverksamhet* omfattade 10 miljoner kronor 1998. Budgetåret 1999 försvann anslagsposten Särskilda medel och kvarstående medel från denna post (från 1998) överfördes till posten *Försöksverksamhet*, för vilken anslaget också höjdes till 90 miljoner kronor. För budgetåret 2000 har 87,5 miljoner kronor anslagits *Försöksverksamhet*.⁷

I regeringsbeslutet från 1998-09-03 beviljades LO Norrbotten ett bidrag på högst 1,9 miljoner kronor för ”medfinansiering av ett pilotprojekt för utveckling av långtidsarbetslösa” i Arvidsjaur, Gällivare, Piteå och Övertorneå kommuner.⁸ Bidraget skulle tas ur A2-anslaget Särskilda medel och avsåg kostnader för projektledning, administration, information och utbildning av 40 projektledare under hösten 1998. LO Norrbotten ålades att inkomma med en delrapport, innehållande ”en redogörelse för projektet grundad på den uppföljning av projektet som ska ske”, senast 1998-12-15. LO Norrbotten skulle sedan också inkomma med en slutrapport för projektet innehållande en ekonomisk redovisning för hur medlen använts och en redogörelse för projektet senast 1999-03-01. I en bilaga till regeringsbeslutet specificerades vad slutrapport (och i möjligaste mån delrapport) skulle innehålla.

Det sades att den ekonomiska redovisningen skulle

- visa kostnaderna för projektet
- i huvudsak följa posterna i den kostnads kalkyl som låg till grund för beslutet om stöd
- vara underskriven i original av revisor.

För redogörelsen för projektet angavs att den ska utgå från projektansökan och beskriva

⁶ Prop. 1997/98:1 Utgiftsområde 14, s 38 och prop. 1998/99:1 Utgiftsområde 14, s 45.

⁷ Statsliggaren 1997, 1998, 1999 och 2000 Utgiftsområde 14 A2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

⁸ Regeringsbeslut (1998-09-03) A98/1743/A.

- i vilken mån mål eller delmål uppnåtts
- om projektplanen har kunnat uppfyllas
- hur det som varit nytt och utvecklande har genomförts och vad det resulterat i
- hur det fortsatta arbetet ska se ut och hur projektets erfarenheter ska spridas vidare.

Det angavs att redogörelsen i första hand var avsedd för departementet, men att den kunde komma att utnyttjas som idébank för annan försöksverksamhet. Det framhölls också att ändringar i disposition av medel eller förlängd projekttid krävde godkännande av departementet.

Den 17 december 1998 beviljade regeringen LO Norrbotten ytterligare 475 000 kronor, ”[...] såvitt gäller den mervärdesskatt som kan belöpa på verksamheten i projektet”.⁹ Även dessa medel togs från A2-anslagsposten Särskilda medel.

Beslutet om projektets andra steg fattades 1999-02-25 och medlen kom i detta fall från A2-anslagsposten Försöksverksamhet med sysselsättningsskapande åtgärder.¹⁰ I beslutet beviljades LO Norrbotten 8 miljoner kronor och bidraget avsåg kostnader för projektinformation, utbildning av arbetsutvecklare, projektledning, administration och mentorskap under 1999. Totalt skulle ca 200 långtidsarbetslösa utbildas till arbetsutvecklare under 1999. Av de 8 miljonerna skulle 4 miljoner utbetalas först sedan LO Norrbotten senast 1999-08-01 inkommit med en redovisning av ”uppnådda effekter och vidare behov av finansiering av projektet”. Vidare ålades LO Norrbotten att senast 2000-03-01 inkomma med en slutrapport som skulle innehålla en ekonomisk redovisning och en redogörelse för projektet.

2.2.3 Övriga anslag till projektet

Viplan-projektet har förutom de ovan redovisade anslagen också beviljats medel från de deltagande kommunerna – Arvidsjaur, Gällivare, Pajala och Piteå – samt från Lan Norrbotten.

Enligt projektplanerna skulle kommunerna svara för lokaler, datorer och projektdeltagarnas resor. Till detta har också kommit täckning av kostnader för annan datautrustning, telefon- och internetkostnader samt i vissa fall möbler.

⁹ Regeringsbeslut (1998-12-17) A98/2937/A.

¹⁰ Regeringsbeslut (1999-02-25) N1999/1860/A.

I Arvidsjaur har beslut om finansiering, enligt kommunens personalchef, inte fattats i kommunstyrelse eller arbetsutskott utan av kommunalrådet som anmodat personalchefen att ta pengar för de aktuella kostnaderna ur budgetramen.¹¹ Kommunens utgifter uppgick till 200 100 kronor för tiden oktober 1998 till januari 2000.¹²

Kommunstyrelsen i Gällivare beslutade 1 mars 1999 att bevilja medel om sammanlagt 360 000 kronor för projektets andra steg.¹³ Senare beslutades också att en rapport om projektet, en ekonomisk redovisning samt synpunkter från företag som varit involverade skulle redovisas för kommunstyrelsen och att datorerna som använts i projektet skulle återgå till kommunen.¹⁴ Något beslut för medel om projektets första steg har inte kunnat återfinnas. De faktiska kostnaderna uppgick till 364 000 kronor för projektets båda steg.¹⁵

I Pajala gick kommunen inte in med pengar förrän till steg två och när så skedde omfattades inte kostnader för inköp av datorer – men däremot kringutrustning och Internet – i de utgifter som kommunen stod för. (Datorerna betalades med medel ur projektets budget.) Den 17 maj beslutade kommunstyrelsen i Pajala att avsätta 150 000 kronor till projektet, efter att Viplan överklagat ett negativt beslut i arbetsutskottet.¹⁶ Av dessa medel har 93 600 kronor använts.¹⁷

För Piteå kommun är det oklart i vilken ordning beslutet att medfinansiera projektet fattades. Kommunens kostnader för projektet uppgick totalt till ca 970 000 kronor. Den avsevärt högre kostnaden jämfört med övriga kommuner beror på att kommunen i sina kostnader inräknat lönekostnader (inkl. soc. avg.) för den lokala LO-ordföranden som projektsamordnare (300 000 kronor), samt för dataansvarig (100 000 kronor).¹⁸ Att kostnaden för projektanordnaren bör påräknas Viplan-projektet bestrids dock av LO Norrbotten, som menar att personen ifråga främst hade arbetsuppgifter utanför projektet.¹⁹ De motstridiga

¹¹ U. Westerlund, telefonintervju (2000-03-13).

¹² U. Westerlund, brev (2000-03-28).

¹³ Gällivare KS 1999-03-01 § 44. Se även KS 1999-09-20 § 387 och KS 1999-12-06 § 480.

¹⁴ Gällivare KS 1999-09-20 § 387 och KS 1999-12-06 § 480.

¹⁵ Niva, e-brev (2000-04-03).

¹⁶ Pajala KS 1999-05 17 § 91 Dnr 1999.282. I protokollet anges "Vi-plan, Fastberg m fl" som de som överklagat beslutet. Viplan uppger dock att det var deltagarna som vid ett personligt möte med kommunalrådet i Pajala (där även Viplan deltog) som ville att arbetsutskottet skulle ompröva beslutet. (Fastberg, bilaga till e-brev 2000-11-13).

¹⁷ Björnfot, brev (2000-03-20).

¹⁸ Berglund, brev (2000-04-14).

¹⁹ Eliasson, bilaga till e-brev (2000-11-20).

uppgifterna gör att det är svårt att entydigt uttala sig om vilken tolkning som är mest rättvisande. Kostnaden har dock tillräknats projektet, då kostnadsuppgiften kommer från en i förhållande till projektet "oberoende" källa (kommunens personalkontor) och då ingen ekonomisk redovisning inkommit som visat att en sådan tolkning skulle vara felaktig.

En del av kommunernas kostnader är att betrakta delvis som kommunala investeringar och den fulla kostnaden bör inte belasta Viplan-projektet. I delavsnitt 3.1.3 om projektets kostnader (nedan) har därför dessa kostnader justerats för avskrivningar, vilket förklarar de lägre utgifter för kommunerna som där anges.

Slutligen har projektet också fått medel från Lan Norrbotten. I beslut 1998-11-23 beviljade Lan Norrbotten projektet bidrag "med högst 350 000 kronor på redovisade och av länsarbetsnämnden godkända kostnader". Det slutliga beslutet om bidragets storlek skulle meddelas och utbetalning ske först när slutredovisning enligt angiven blankett med bifogade kopior av verifierationer samt en "slutlig rapport" inkommit. I beslutet sades att LO Norrbotten ansökt om bidrag för "bl a resor för deltagare inom rubr projekt".²⁰ Ansökan är emellertid mer utförlig; LO Norrbotten anhåller om medel för att "kunna erbjuda projektledarna någon ekonomisk stimulans utöver a-kasseersättning eller utbildningsbidrag" samt för "t.ex. resepengar för deltagarna".²¹

3 Resultat

3.1 Uppställda mål

Viplan-projektets projektplan ställde upp ambitiösa mål. I kvantitativa termer talades det om att utbilda 40 arbetslösa till projektledare och ytterligare 400 till arbetsutvecklare. De förra skulle genomgå en tio veckor lång projektledarutbildning som skulle göra det möjligt för dem att sedan utbilda och handleda arbetsutvecklarna. Arbetsutvecklarna skulle genomgå ett projekt om 40 veckor omfattande såväl utbildning i bland annat Viplan-metoden som praktik i form av projektarbeten ute hos arbetsgivare. I regeringsbeslutet för projektets andra steg sänktes målsättningen till "ca 200" arbetsutvecklare.²²

²⁰ Länsarbetsnämnden i Norrbottens län, beslut 1999-11-23, dnr BD 4.5-588/98.

²¹ LO Norrbotten (1998-09-10).

²² Regeringsbeslut (1999-02-25) N1999/1860/A.

I en inlägga till Arbetsmarknadsdepartementet specificerades resultatförväntningarna gällande deltagarna till att 70 procent av dem efter projektets avslutning 1999-12-31 skulle blivit anställda i något företag, startat ett eget eller ett kooperativt företag eller påbörjat en kompetenshöjande utbildning.²³

Även kvalitativa mål uppställdes. Enligt den kommenterade projektplanen från 1998-08-18 skulle de arbetslösa aktiveras, vilket skulle komma att leda till ett större engagemang och vilja till kompetens- och arbetsutveckling. Grupputvecklingsmodellen i Viplan skulle skapa samhörighet och möjligheter att utveckla nya samarbets- och samordningsformer. Arbetet med projekt ute hos företag och organisationer skulle leda till en ökad känsla av delaktighet och meningsfullhet hos de arbetslösa, vilket skulle stärka deras självförtroende och egenvärde. De potentiella arbetsgivarna skulle också komma att få ett ökat förtroende för de arbetslösa och se dem som resurser.²⁴

Viplan-projektet förväntades även ge positiva effekter på det lokala näringslivet och arbetsmarknaden i de deltagande kommunerna. Genom projektarbetena skulle deltagarna skapa ”detaljbeskrivningar och analyser av kommunens företag och organisationer [som] kommer att leda till nya samarbetsmönster och utvecklingsidéer i kommunerna” samt skapa en ”kartläggning och viplanbeskrivning av affärsidéer [vilket] kommer att innebära att nya idéer som tidigare placerats i en pärm och glömts bort, nu kommer att spridas och informeras till ett stort antal personer på ett nytt sätt som gör [att] de nya idéerna blir visuella och kan förstås av personer som inte varit engagerade i idéutvecklingen”. Ett viktigt resultat sades också bli den kartläggning som skulle komma att göras över vilka framtida krav som kommer att ställas på framtidens arbetssökande inom LO-området.²⁵

Kostnaderna för projektet sades i en inlägga till departementet från januari 1999 bli 4 750 kronor per deltagarvecka för projektledarutbildningen och 822 kronor per deltagarvecka för arbetsutvecklarutbildningen.²⁶

²³ Eriksson, fax (1998-08-18).

²⁴ Eriksson, fax (1998-08-18) och LO Norrbotten (1998-08-18), ”Projekt LO Norrbotten”, projektbeskrivning.

²⁵ Ibid.

²⁶ Fastberg, fax (1999-01-18). Dessa siffror verkar vara beräknade på *av regeringen anslagna medel* utslaget på planerat antal deltagarveckor. Därmed ingår alltså inte moms, kommunernas utgifter eller kostnaden för deltagarnas ersättning i beräkningen.

3.2 Måluppfyllelse – kvantitet

3.2.1 Deltagarveckor

Ett första mått på hur väl de uppställda målen för Viplan-projektet uppnåtts är att mäta antalet deltagarveckor som ”producerats” jämfört med vad som sades i projektplanerna. Projektledarutbildningen planerades pågå i 10 veckor och omfatta 40 deltagare, dvs 400 deltagarveckor. Arbetsutvecklarutbildningen planerades pågå i 40 veckor och enligt regeringsbeslutet omfatta 200 deltagare, dvs 8 000 deltagarveckor.

Hur många deltagarveckor som projektet totalt planerades producera beror på hur man ser på projektledarnas deltagande under projektets andra steg. Om man räknar det som att de avslutat sin utbildning efter det första steget och således inte bör medräknas som deltagare skulle projektet producera 8 400 deltagarveckor. Om man däremot räknar dem som deltagare även under steg två blir det förväntade antalet deltagarveckor 10 000. Båda sätten redovisas nedan.

Tabell 1a. Måluppfyllelse – deltagarveckor för projektledarutbildningen.

Projektledare	Målsättning	Resultat	Måluppfyllelse
Arvidsjaur	100	77,4	77,4%
Gällivare	100	107,0	107,0%
Pajala	100	70,6	70,6%
Piteå	100	98,6	98,6%
Totalt	400	353,6	88,4%

Tabell 1b. Måluppfyllelse – deltagarveckor för arbetsutvecklarutbildningen.

Arbetsutvecklare	Målsättning	Resultat	Måluppfyllelse
Arvidsjaur	2000	158,6	7,9%
Gällivare	2000	150,1	7,5%
Pajala	2000	206,0	10,3%
Piteå	2000	226,3	11,3%
Totalt	8000	741,0	9,3%

Tabell 1c. Måluppfyllelse – deltagarveckor totalt (projektledarna endast 10 veckors utbildning).

PL+AU	Målsättning	Resultat	Måluppfyllelse
Arvidsjaur	2100	236,0	11,2%
Gällivare	2100	257,1	12,2%
Pajala	2100	276,6	13,2%
Piteå	2100	324,9	15,5%
Totalt	8400	1094,6	13,0%

Tabell 1d. Måluppfyllelse – deltagarveckor totalt (projektledarna 10+40 veckors utbildning).

Totalt	Målsättning	Resultat	Måluppfyllelse
Arvidsjaur	2500	325,1	13,0%
Gällivare	2500	461,3	18,5%
Pajala	2500	511,6	20,5%
Piteå	2500	419,0	16,8%
Totalt	10000	1717,0	17,2%

Not: De veckor under januari och februari 1999 som projektet i praktiken låg nere har inte inräknats. Där-
emot har november och december 1999 (då deltagarna gick på egen a-kassa) medräknats trots att ingen för-
mell undervisning bedrevs. Det kan dock argumenteras för att projektet pågick även under denna tid.

Som framgår av *tabell 1a* har projektledarutbildningen kommit ganska nära (88 procent) målet att utbilda 40 arbetslösa i 10 veckor. Avvikelsen kan förkla-
ras av att projektet startade drygt en vecka senare i Pajala än i övriga kommu-
ner, samt några avhopp i projektets inledning. Arbetsutvecklarutbildningen har
däremot endast ”producerat” 9,3 procent av planerat antal deltagarveckor och
ligger således mycket långt från att uppfylla det uppställda målet. Detta slår
naturligtvis igenom även för den totala bilden av projektet där måluppfyllelsen
ligger på 17,2 procent respektive 13,0 procent beroende på om man ser pro-
jektledarna som *deltagare under utbildning* även under projektets andra steg
eller inte. Eftersom projektledarna verkar ha ägnat en relativt begränsad del av
tiden i projektet åt handledning (se delavsnitt 4.2.8) och eftersom projektarbe-
tena inte genomfördes förrän under steg två talar mycket för att den förstnäm-
da tolkningen är den mest rättvisande.

Ett annat sätt att mäta hur väl projektet uppfyllt sina mål i termer av delta-
gande är att studera hur många deltagare som fullföljde projektet. Eftersom
projekttiden utsträcktes för att kompensera för uppehåll har jag nedan begränsat
definitionen av ”fullföljde” till att man enligt vad som sades i projektplanerna

som arbetsutvecklare skulle delta i minst 40 veckor. För projektledare blir därmed definitionen av ”fullföljde” någon som också genomgått projektledarutbildningen, d v s totalt 50 veckor.

Tabell 2. Måluppfyllelse – totalt antal deltagare som fullföljt projektet.

Totalt	Målsättning	Deltagare	Fullföljde
Arvidsjaur	60	19	4
Gällivare	60	19	4
Pajala	60	16	4
Piteå	60	21	1
Totalt	240	75	13

Med de ovan givna definitionerna har 13 deltagare av planerade 240 fullföljt projektet. (Om man med ”fullföljt” istället avser de som varit med från den dag projektet startades till den dag det lades ned på orten blir siffran 9.) Vid analys av Viplan-projektets måluppfyllelse i termer av andelen ”producerade” jämfört med planerade deltagarveckor eller hur många som fullföljt projektet bör man komma ihåg att en stor mängd deltagarveckor och deltagare som fullföljt inte med nödvändighet är entydigt positivt. Givet att projektets kostnader reduceras proportionellt med det lägre deltagandet och givet att deltagare lämnar projektet för att gå in i arbete eller högre utbildning skulle låg måluppfyllelse i dessa delar till och med kunna tolkas positivt.

Oavsett om projektet uppfyllt dessa villkor eller inte så måste emellertid en andel producerade deltagarveckor på mindre än 20 procent av planerat och en andel deltagare som fullföljt på ca 5 procent jämfört med planerat anses vara så låga att projektet får sägas ha grovt misslyckats med att uppnå ett viktigt kvantitativt mål. För diskussion kring orsaker till den låga måluppfyllelsen, se kapitel 4.

Ur utvärderingssynpunkt medför dessa låga deltagarsiffror, såväl relativt som i absoluta tal, att det kan ifrågasättas om det är möjligt att i övrigt över huvud taget dra några slutsatser om huruvida *tanken bakom projektet* – såsom den presenterats i projektplaner – varit god eller inte. Med endast 13 deltagare som fullföljt, jämfört med planerade 240 (i ursprungsplanerna 440), kan man knappast påstå att metoden prövats genom Viplan-projektet i Norrbotten. Detta är särskilt allvarligt mot bakgrund av att projektet i regeringens beslut utmålades som ett ”pilotprojekt” på arbetsmarknadsområdet.

3.2.2 Projektets inriktning på prioriterade grupper

Ett annat kvantitativt mått på måluppfyllelse är att studera hur stor andel av deltagarna som tillhör de målgrupper som projektets anslag riktar sig mot. I regeringsbeslutet sägs att Viplan-projektets deltagare ska vara ”långtidsarbetslösa”. I Ams beslut om den ”aktivar användningen” för Viplan-projektet nämns inga villkor gällande arbetsmarknadsbakgrund för deltagarna, men i förordningen sägs att projekt inom aktivar användningen ”i första hand [ska] omfatta personer med svagare ställning på arbetsmarknaden såsom ungdomar, långtidarbetslösa, äldre, arbetshandikappade och utomnordiska medborgare”.

Tabell 3. Måluppfyllelse – andel deltagare som tillhör prioriterade grupper.

Grupp	Projektledare	Arbetsutvecklare	Totalt
Långtidsarbetslösa	15,0%	8,6%	12,0%
Arbetshandikappade	12,5%	20,0%	16,0%
Ungdomar	5,0%	17,1%	10,7%
Äldre	0,0%	8,6%	4,0%
Utomnord. medborg.	0,0%	5,7%	2,7%
Prioriterade för a.a.	27,5%	48,6%	37,3%
Långtidsinskrivna	27,5%	34,3%	30,7%
”Utsatta grupper”	42,5%	60,0%	50,7%

Not: Definitionerna av de olika kategorierna är de som används av Ams²⁷, utom kategorin ”utsatta grupper”, vilken innefattar individer som ingår i åtminstone en av de övriga kategorierna, inklusive kategorin ”långtidsinskrivna”. Andelarna är inte kumulativa, eftersom samma individ i vissa fall ingår i fler än en kategori.

Av *tabell 3* framgår att endast 12 procent av deltagarna tillhört den grupp arbetslösa – långtidsarbetslösa – som regeringen velat stödja genom att tillskjuta medel till projektet. Även med utgångspunkt från förordningen om den aktivar användningen är projektets deltagarinriktning dålig, då endast 37 procent av deltagarna tillhör någon av de grupper som lyfts fram i förordningen.

Det framstår som mycket betänkligt att Viplan-projektet har haft så dålig precision när det gällt att rekrytera deltagare som tillhör någon av de prioritera-

²⁷ Ams definition av ”ungdomar” är personer 20-24 år och ”äldre” är personer 55-65 år. Definitionen av ”långtidsarbetslösa” är personer som varit *öppet arbetslösa* i 180 dagar eller 100 dagar om de är ungdomar. Definitionen av ”långtidsinskrivna” är personer som varit inskrivna vid arbetsförmedling i två år i sträck utan att under den perioden haft en sammanhängande period av arbete på mer än 30 dagar. ”Arbetshandikappade” är personer som själva angivit sig vara detta vid inskrivning vid arbetsförmedling.

de grupper som projektmedlen är tänkta att hjälpa. Jämfört med genomsnittet för projekten inom den aktivare användningen ligger Viplan-projektet högre (cirka 3-6 procentenheter) när det gäller andelen arbetshandikappade och ungdomar, medan man ligger cirka 7-9 procentenheter lägre när det gäller andelen utomnordiska medborgare och äldre. Den största skillnaden gäller dock gruppen långtidsarbetslösa där Viplan-projektet ligger 11 procentenheter lägre än genomsnittet för projekt inom den aktivare användningen.²⁸

Det senare är naturligtvis särskilt förvånande och anmärkningsvärt med tanke på att projektet enligt regeringens beslut *enbart* var tänkt att rikta sig mot långtidsarbetslösa. Intrycket förvärras ytterligare av att projektägaren i delrapporter också hävdade att samtliga deltagare varit långtidsarbetslösa, när den verkliga andelen varit 12 procent. Även om projektägaren inte använt sig av Ams definition av långtidsarbetslösa, utan snarare åsyftat personer som varit långtidsinskrivna är måluppfyllelsen väsentligen lägre än vad man hävdade och än vad som kan krävas mot bakgrund av regeringsbeslutets formuleringar.

3.2.3 Kostnader för projektet

Ytterligare ett mått på Viplan-projektets måluppfyllelse är hur stora kostnaderna för projektet varit jämfört med planerat och i relation till planerade respektive faktiska volymer.

När det gäller att bestämma projektets kostnader finns ett par mätproblem. För det första medför det faktum att projektägaren ännu inte inkommit med någon ekonomisk redovisning att beräkningar av kostnader i någon mening är preliminära. Av projektets kontoutdrag går den viktigaste uppgiften att utläsa, nämligen att man förbrukat samtliga medel man erhållit från regeringen. Därmed torde det vara möjligt att trots allt göra en relativt rättvisande beräkning av den totala kostnaden. Ett annat problem är att vissa kommuner och arbetsförmedlingar i de inlagor man tillsänt IFAU inte separerat/haft möjlighet att separera kostnader för projektets steg ett respektive steg två. Detta medför att det inte är möjligt att beräkna totalkostnaden för stegen separat utan endast för projektet som helhet.

²⁸ Martinson (1999), s 67.

Tabell 4. Måluppfyllelse – projektets totalkostnader (1000-tal kronor).

	Regering	Kommun	AMV	Totalt	Exkl. ersättn.
Arvidsjaur	2 593,8	131,7	873,4	3 598,9	2 813,0
Gällivare	2 593,8	261,8	1 370,0	4 225,6	2 943,1
Pajala	2 593,8	93,6	1 187,5	3 874,9	2 774,9
Piteå	2 593,8	713,3	1 262,7	4 569,8	3 394,6
Totalt	10 375,0	1 200,4	4 693,6	16 269,0	11 925,4

Not: "Regering" redovisar regeringskansliets bidrag till projektet, "Kommun" visar kommunernas kostnader justerade för avskrivningar, "AMV" står för utgifter för deltagarnas ersättning samt det bidrag till extra deltagarersättningar, resor, etc som utbetalades av LAN Norrbotten, "Totalt" visar totalkostnaden för projektet justerade för avskrivningar. "Exkl. ersätt." visar totalkostnaden för projektet justerad för avskrivningar och exklusive deltagarnas normala ersättning. LAN-bidraget är inräknat i den sistnämnda kolumnen. Det bör noteras att det är osannolikt att medlen från regeringskansliet fördelats helt jämnt mellan de fyra deltagande kommunerna, men i avvaktan på en ekonomisk redovisning är det ändå det mest försvarbara antagandet.

Som framgår av *tabell 4* uppgår projektets totalkostnad (inklusive deltagarersättningar) till 16,3 miljoner kronor²⁹, varav regeringskansliet svarat för 64 procent, AMV för 29 procent och de deltagande kommunerna för 7 procent. Eftersom inga beräkningar för deltagarnas ersättningskostnader fanns med i kostnadskalkylerna inför projektet är det svårt att hitta en rättvisande jämförelse för de faktiska projektkostnaderna. Det som kan sägas är att projektet gjort av med samtliga medel från regeringskansliet, avsedda för ett projekt om 240 deltagare, på ett projekt med 75 deltagare. En annan jämförelse kan vara att de faktiska kostnaderna exklusive ersättning på 11,9 miljoner kronor för 75 deltagare motsvarar cirka 64 procent av de 18,6 miljoner som projektägarna begärde i inläga 1998-08-18 för det ursprungligen planerade projektet om 440 deltagare.³⁰

²⁹ Som diskuterats i delavsnitt 2.2.3 bestrider LO Norrbotten upp till 300 000 kronor av Piteå kommuns kostnader, vilket skulle reducera totalkostnaden för projektet till 16,0 miljoner kronor.

³⁰ Eriksson, fax (1998-08-18). Fördelningen mellan kommunernas och regeringskansliets del av dessa kostnader har dock blivit väldigt annorlunda jämfört med denna kalkyl; enligt kalkylen skulle regeringens andel av kringkostnaderna bli ca 58 procent, medan den i slutändan blev ca 87 procent.

Ett måhända exaktare mått på förhållandet mellan kostnader och output är en beräkning av Viplan-projektets kostnad per deltagarvecka.

Tabell 5. Måluppfyllelse – beräknade och faktiska kostnader per deltagarvecka.

	Beräknat antal d.v.	Faktiskt antal d.v.	Beräknad kostnad/d.v.	Faktisk kost- nad/d.v.	Faktisk kost- nad/d.v.+ers.
Arvidsjaur	2 500	325,1	1045,8	8 652,6	11 070,0
Gällivare	2 500	461,3	1045,8	6 379,9	9 160,1
Pajala	2 500	511,6	1045,8	5 423,9	7 574,0
Piteå	2 500	419,0	1045,8	8 101,6	10 906,3
Totalt/Snitt	10 000	1717,0	1045,8	6 945,5	9 475,2

Not: "Beräknat antal d.v." visar det antal deltagarveckor som man räknade med vid projektstart, medan "Faktiskt antal d.v." visar det faktiska antalet. "Beräknad kostnad/ d.v." visar en kalkyl av en genomsnittskostnad per deltagarvecka inklusive moms, men exklusive ersättningar, beräknat på ett viktat genomsnitt av projektägarens uppgifter om att projektledarutbildningen skulle kosta 4750 kr/deltagare och vecka (exklusive moms och ersättningar) och arbetsutvecklarutbildningen 822 kr/deltagare och vecka (exklusive moms och ersättningar).³¹ "Faktisk kostnad/d.v." är projektets faktiska totala kostnader per deltagarvecka exklusive ersättningar och den sista kolumn visar samma sak, men inklusive ersättningar.

Tabellen visar att projektets kostnad per deltagarvecka ligger på cirka 6 900 kronor exklusive och cirka 9 500 kronor inklusive deltagarersättningar. En kostnad per deltagarvecka exklusive ersättning på knappt 7 000 kronor är ungefär 6,6 gånger högre än beräknat. I *tabell 6* nedan visas några jämförelser på detta område.

³¹ Kalkyl: $(4750 \times 1,25 \times 400 + 822 \times 1,25 \times 9600) / 10000 = 1045,8$. En beräkning av kostnad per deltagarvecka (för regering och kommun) på de 18,6 miljoner för 440 deltagare som projektägaren angav i den senaste kostnadskalkylen för projektets båda steg ger ett liknande värde (1 033 kronor per deltagarvecka).

Tabell 6.. Måluppfyllelse – jämförelse av kostnader per deltagarvecka.

Projektutbildning	Kostnad per deltagarvecka (exkl. ersättning)
Viplan-projektet Projektledare (prognos)	5 937,5
Viplan-projektet Arbetsutvecklare (prognos)	1 027,5
Viplan-projektet viktat snittvärde (prognos)	1 045,8
Projektet Ny Väg i Robertsfors	1 274,0
Genomsnitt för yrkesutb. inom servicesektorn	2 620,0
Viplan-projektet – (PL 10+40 veckor)	6 945,5
Viplan-projektet – (PL 10 veckor)	10 895,0

Not: De första två värdena är de uppgifter som lämnats av projektägaren under projektet, omräknade att innefatta moms. Det tredje är ett viktat snittvärde av dessa. Det fjärde är kostnaden för ett projekt i Västerbotten liknande Viplan som använde samma arbetsmetod. (Projekt "Ny Väg" Slutredovisning, s 11) Den femte är en uppgift hämtad ur AMS årsrapport om arbetsmarknadspolitiska program för 1999 (AMS Apra 2000:1) och visar genomsnittskostnaden per deltagarvecka för yrkesutbildningar inriktade mot servicebranschen, vilka har den högsta snittkostnaden per deltagarvecka av alla branscher. Slutligen redovisas Viplan-projektets faktiska kostnad per deltagarvecka, med respektive utan att projektledarna räknas som deltagare under projektets andra steg.

Projektledningen för Viplan-projektet har lämnat uppgifter om att kostnaden per deltagarvecka för projektets *första* steg skulle bli 4 750 kronor exklusive moms, vilket får betraktas som en relativt hög kostnad för en arbetsmarknadsutbildning, medan däremot kostnaden per deltagarvecka för det mer omfattande andra steget skulle stanna på 822 kronor exklusive moms. Som framgår av *tabell 6* har den verkliga kostnaden per deltagarvecka för projektet som helhet blivit cirka 6 900 kronor. Därmed ligger Viplan-projektet väsentligen högre – cirka 5,5 gånger – än den liknande utbildning, både vad gäller metod och målgrupp, som drivits inom projektet Ny Väg i Västerbotten. Projektets kostnad per deltagarvecka är också drygt 2,5 gånger dyrare än genomsnittskostnaden för yrkesutbildningar inom den sektor (service) där dessa är dyrast. Skillnaden blir ännu större om man räknar det som att projektledarna var färdigutbildade efter tio veckor och att deras deltagande under det andra steget inte räknas in i projektets producerade deltagarveckor.

Viplan-projektet, som enligt planerna skulle ha svarat för en förhållandevis billig arbetsmarknadsutbildning, har i praktiken producerat en mycket dyr sådan. Det förefaller inte omotiverat att pilotåtgärder av Viplans typ under en utvärderingsfas kan tillåtas vara dyrare än mer beprövade arbetsmarknadsåtgärder. Skillnaden i detta fall framstår emellertid som orimligt stor. Varför kostnaden inte fallit i proportion till det minskade antalet deltagare är inte möjligt att

definitivt uttala sig om förrän projektägaren inkommit med en ekonomisk redovisning.

3.2.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis har Viplan-projektet fått en betydligt lägre volym än vad som beräknades i regeringsbeslutet och – i än högre grad – i projektplanerna. Trots ett deltagarantal på 75 arbetslösa har man gjort av med alla de medel som Näringsdepartementet avsatts för ett projekt med 240 deltagare. Till det kommer kostnader för deltagarnas ersättningar och de kringkostnader som kommunerna stått för. Den totala kostnaden uppgår till cirka 16,3 miljoner kronor för 75 deltagare eller en kostnad per deltagarvecka på cirka 6 900 kronor exklusive ersättningar och cirka 9 500 kronor inklusive ersättningar. Projektanordnarna talade innan projektet om en kostnad för projektledarutbildningen på 4 750 kronor per deltagarvecka och 822 kronor per deltagarvecka för arbetsutvecklarutbildningen.

Såväl den kraftigt lägre volymen i sig, som det faktum att kostnaderna för projektet inte sjunkit i någotsånär proportion till detta, får betraktas som tecken på att projektet misslyckats med att uppfylla sina kvantitativa mål. Allvarligt i detta sammanhang är också att projektet i praktiken inte fått den inriktning mot långtidsarbetslösa som angavs i regeringsbeslutet. Endast en mycket låg andel av deltagarna har tillhört denna grupp. Det kan med andra ord ifrågasättas om pengarna använts ändamålsenligt, givet regeringens ambition att stödja långtidsarbetslösa. Slutligen är det anmärkningsvärt att projektägaren inte inkommit med den ekonomiska redovisning som krävs för att kunna göra en säker bedömning av projektets faktiska kostnader. Ur utvärderingssynpunkt har avsaknaden av ekonomisk redovisning, avsevärt försvårat möjligheterna att bedöma projektets resultat. (Se vidare 4.2.7)

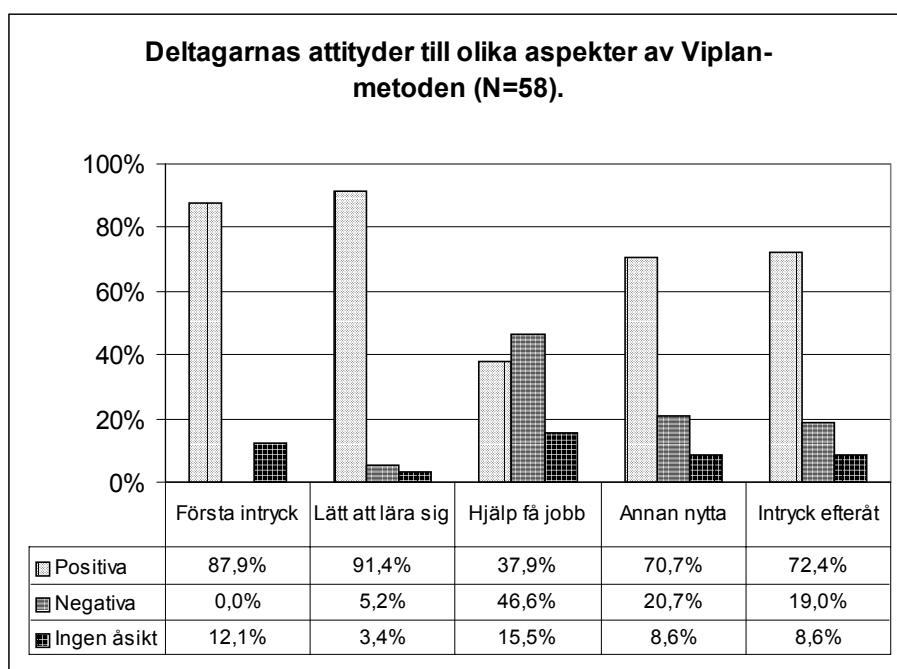
3.3 Måluppfyllelse – kvalitet

Att mäta de kvalitativa effekterna av Viplan-projektet är svårare än att mäta de kvantitativa. Den metod som har valts i detta fall är att låta deltagarna besvara en enkät om sin tid i projektet med avseende på en mängd olika faktorer. Totalt inkom enkätsvar från 60 av 75 deltagare som någon gång deltagit i projektet, dvs 80 procents svarsfrekvens.³² Svarsfrekvensen är i princip tillfredsställande

³² Antalet på varje enskild fråga varierar och anges med N i figurerna.

men med tanke på det låga deltagarantalet hade ett större antal svar varit önskvärt. Svarsfrekvensen skiljer sig inte åt mellan projektledare och arbetsutvecklare.

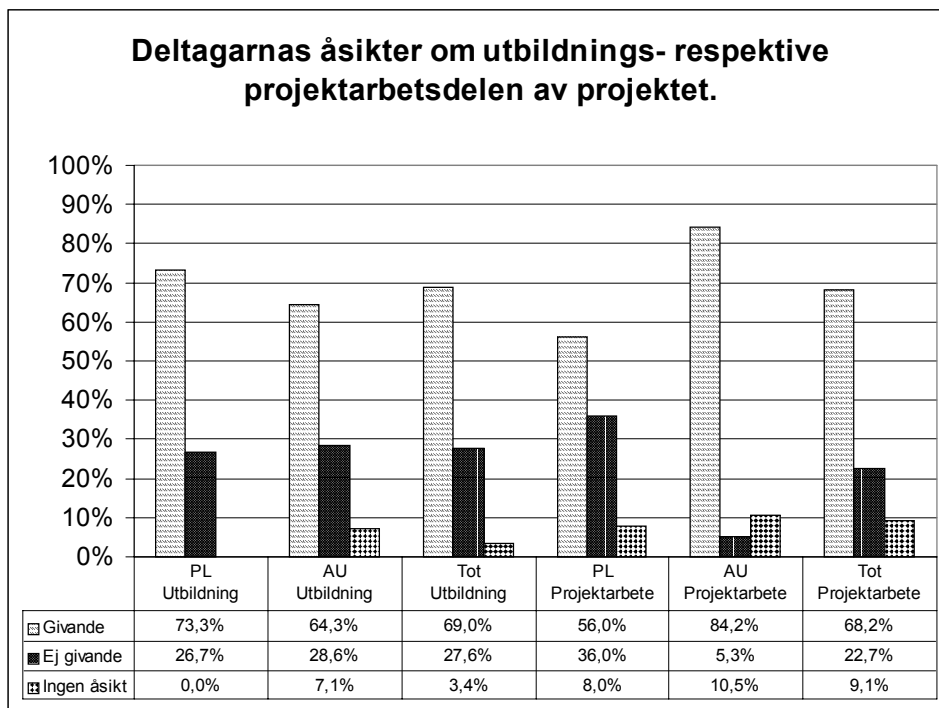
En första fråga var hur deltagarna uppfattade den arbetsmetod som projektet både använde sig av och som deltagarna förväntades få kompetens i, nämligen Viplan-metoden.



Figur 1 Deltagarnas inställning till Viplan-metoden.

Av *figur 1* framgår att en klar majoritet (70–80 procent) av deltagarna varit positiva till Viplan-metoden såväl innan som efter det att de gått igenom projektet. Andelen deltagare som tror att den kan hjälpa dem eller har hjälpt dem att få jobb är emellertid lägre, ca 38 procent, medan många av deltagarna anser att kunskaperna i Viplan-metoden kommer att komma till nytta på andra sätt. Viplan-metoden verkar inte ställa orimliga förkunskapskrav på de som förväntas lära sig den; nästan alla deltagarna har tyckt att Viplan-metoden varit ganska eller mycket lätt att lära sig.

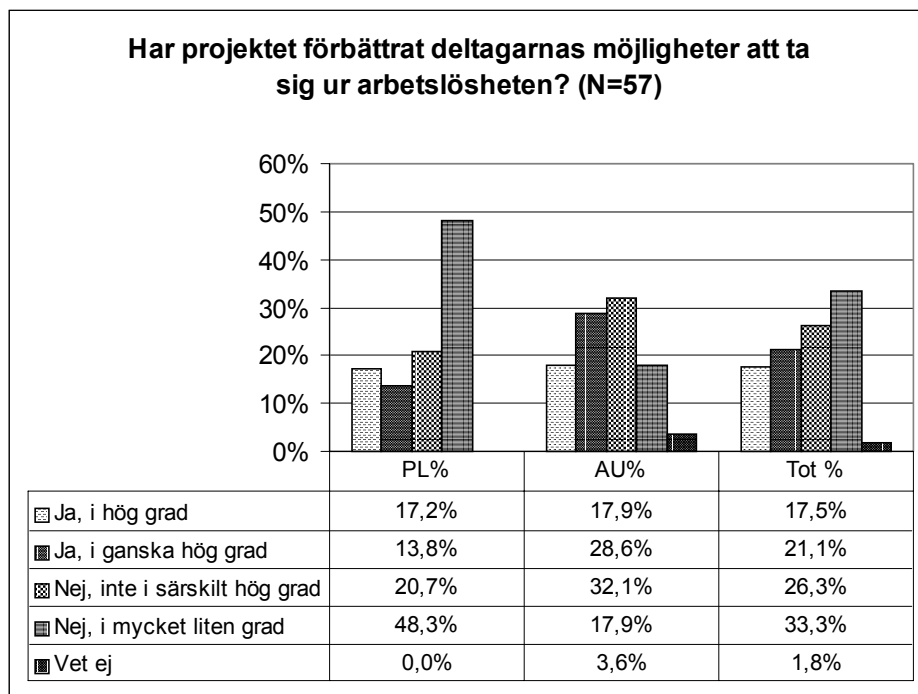
Deltagarna gavs i enkäten också möjlighet att svara på hur de upplevt utbildnings- respektive projektarbetsdelen av projektet



Figur 2 Deltagarnas åsikter om utbildnings- och projektarbetsdelen av Viplan-metoden. (PL=projektledarna, AU=arbetsutvecklarna)

Av *figur 2* framgår att en stor majoritet – nästan sju av tio – deltagare har upplevt både utbildnings- och projektarbetsdelen av projektet som givande. Gällande projektarbetsdelen har klart fler av arbetsutvecklarna – nästan 85 procent – upplevt den som givande, medan 56 procent av projektledarna svarar samma sak. Dessa skillnader bör emellertid betraktas som relativt osäkra eftersom de baserar sig på ett väsentligen lägre antal svarande, då en del av deltagarna inte deltagit i några projektarbeten (se nedan).

Deltagarnas tveksamhet till om Viplan-metoden leder till arbete återspeglas i deras bedömning av projektet som helhet; av *figur 3* nedan framgår att en majoritet av deltagarna bedömer att projektet inte förbättrat deras möjligheter att ta sig ur arbetslösheten.



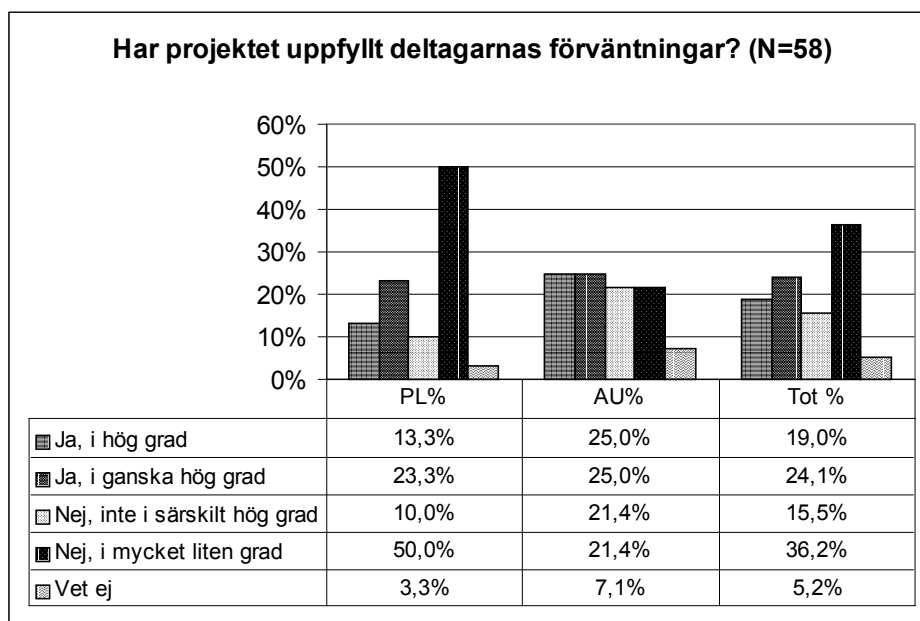
Figur 3 Deltagarnas bedömning av om projektet förbättrat deras möjligheter att ta sig ur arbetslösheten eller inte. (PL=projektledarna, AU=arbetsutvecklarna)

Av *figur 3* framgår att ca 60 procent av deltagarna inte tycker att projektet förbättrat deras möjligheter att ta sig ur arbetslösheten, medan knappt 40 procent anser att projektet har gjort det. En skillnad kan utläsas mellan projektledarna och arbetsutvecklarna där de förra gör en mer pessimistisk bedömning än de senare om projektets effekt. Siffrorna kan jämföras med motsvarande siffror från projektet Ny Väg i Robertsfors som tjänat som inspiration till Viplan-projektet. Där uppgav 60 procent av de deltagare som svarade på en liknande enkät att projektet förändrat deras möjligheter att ta sig ur arbetslösheten.³³ En annan, något haltande, jämförelse kan vara den sexmånaders uppföljning som

³³ Projekt "Ny Väg" Robertsfors, Slutredovisning, Bilaga 2. Uppgifterna kommer från en slutenkät som projektanordnaren lät alla de som genomgått projektet under något av dess drygt två verksamhetsår fylla i. 40 av 56 svarade. Frågan i den enkäten var om projektet *förändrat* deltagarnas möjligheter att ta sig ur arbetslösheten, men det verkar inte alldeles orimligt att anta att svaren trots detta är jämförbara.

Ams utfört av personer som slutat en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Ungefär 57 procent av dessa anser att den arbetsmarknadsutbildning de genomgått ökade deras sysselsättningsmöjligheter.³⁴

Ungefär samma mönster kan utläsas i deltagarnas svar på om projektet uppfyllt deras förväntningar, vilket framgår av *figur 4*.



Figur 4 Deltagarnas svar på hur väl projektet uppfyllt deras förväntningar. (PL=projektledarna, AU=arbetsutvecklarna)

Drygt 50 procent av deltagarna anser inte att projektet uppfyllt deras förväntningar. Även här finns en markerad skillnad mellan projektledarna och arbetsutvecklarna; av projektledarna anser sig endast 36 procent ha fått sina förväntningar uppfyllda i ganska hög eller hög grad medan hälften av arbetsutvecklarna uppger samma sak. På samma fråga svarade 70 procent av deltagarna i projektet Ny Väg att de ansåg att projektet uppfyllt deras förväntningar, medan 12,5 procent inte ansåg det.

³⁴ Refereras i Ds 2000:38 En effektivare arbetsmarknadsutbildning, s 226.

Sammanfattningsvis kan man dra tre huvudsakliga slutsatser om projektets kvalitativa måluppfyllelse med utgångspunkt från enkätsvaren, med reservation för att antalet svarande är relativt lågt.

För det första tycks en stor majoritet av deltagarna vara *generellt* nöjda med såväl arbetsmetoden som utbildnings- och projektarbetsmomenten i projektet.

När det gäller det primära målet med projektet – att öka de arbetslösas möjligheter att få jobb – är emellertid bilden inte riktigt lika positiv. Knappt 40 procent av de svarande tror att Viplan-metoden kan hjälpa dem eller har hjälpt dem att få jobb och ungefär lika många tror att projektet som helhet förbättrat deras möjligheter att ta sig ur arbetslösheten. Detta återspeglas också i att endast ca 45 procent av deltagarna anser att projektet uppfyllt deras förväntningar trots att betydligt fler uppgett sig vara nöjda med projektets delar. (Av svaren på en annan enkätfråga framgår att för ungefär 30 procent av deltagarna var deras främsta förväntning på projektet arbete, medan 40 procent angav utbildning och 25 procent personlig utveckling.) En förklaring till skillnaden mellan andelen som fått sina förväntningar uppfyllda och andelen som uppgett sig tycka att delmomenten varit givande, som framkommer i kommentarer och enkätsvar, är att man varit missnöjd med hur projektet organiserats och genomförts, snarare än med innehållet.

Den tredje slutsatsen man kan dra är att projektledarna i mindre grad än arbetsutvecklarna ansett att projektet uppfyllt deras förväntningar och förbättrat deras möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden. En förklaring kan vara att projektledarna drabbades i högre grad än arbetsutvecklarna av de organisatoriska problem som projektet haft i form av exempelvis osäkerhet om framtiden och uppehåll. En annan tänkbar bidragande förklaring kan vara att en större andel av projektledarna – cirka 48 procent jämfört med 13 procent av arbetsutvecklarna – angav *arbete* som sin främsta förväntning på projektet.

Bilden som framkommer av projektet genom enkätsvaren ger ett kluvet intryck; deltagarna verkar å ena sidan nöjda med projektet och metoden, men å andra sidan missnöjda med dess bidrag till att föra dem närmare arbetsmarknaden. Som framhållits tidigare medför projektets låga volym och de problem som uppstått i genomförandeprocessen att det torde vara vanskligt att göra någon entydig bedömning av Viplan-metoden som ett sätt att hjälpa långtidsarbetslösa till arbete.

3.4 Måluppfyllelse – arbetsmarknad

Som ett sista moment i studien av projektets måluppfyllelse ska frågan om projektets effekter på den lokala arbetsmarknaden, frågan om deltagarnas arbetsmarknadssituation samt Viplan-projektets eventuella inläsnings- och undanträngningseffekter behandlas.

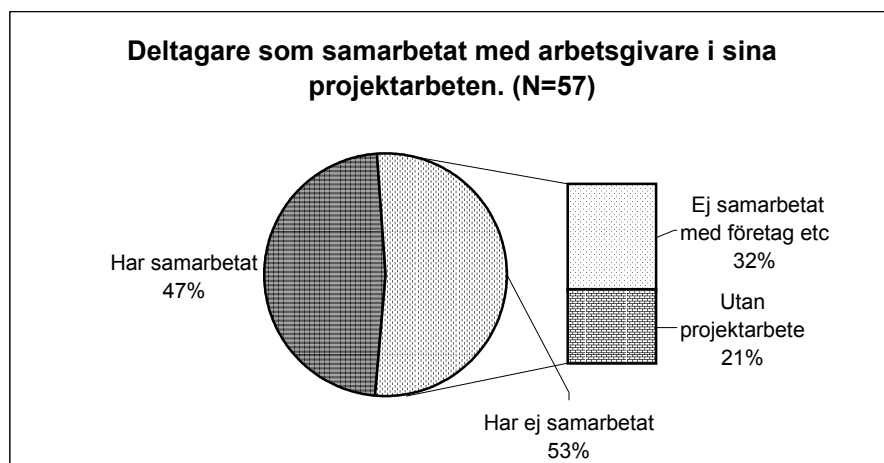
3.4.1 Effekter på den lokala arbetsmarknaden

I detta delavsnitt ska diskuteras hur väl de uppställda målen gällande samverkan mellan projektdeltagarna och lokalt näringsliv uppnåts. Utbildningsanordnaren har till IFAU inkommit med en lista på de 31 projektarbeten som deltagarna drivit inom ramen för projektet.³⁵ (Liknande listor har inkommit till Ams och Näringsdepartementet.) Av denna lista framgår vem som varit ansvarig för projektarbetet bland deltagarna, vilken arbetsgivare man samarbetat med (i vissa fall anges dock att ett projekt varit ett ”eget initiativ”), en mycket kort beskrivning av projektarbetets inriktning samt i förekommande fall kontaktpersoner hos arbetsgivarna. Av listan framgår inte vilka eller hur många av deltagarna som deltagit i varje projekt, om någon rapport eller liknande skrivits för att dokumentera genomförande och resultat av projektarbetet samt om projektarbetet lett till arbete eller annan fortsättning hos arbetsgivaren för deltagarna.

Mot bakgrund av att deltagarna i Viplan-projektet i projektarbetena enligt målbeskrivningen bland annat skulle skapa detaljbeskrivningar och analyser av kommunens företag och organisationer, genomföra en kartläggning och viplanbeskrivning av affärsidéer för användning vid vidare idéutveckling, samt kartlägga vilka framtida krav som kommer att ställas på arbetssökande inom LO-området, är det mycket förvånande att resultatet av det arbete som deltagarna gjort inom sina projekt (i den mån det varit möjligt med hänsyn till företags-hemligheter) inte dokumenterats och sammanställts på central nivå hos projektledningen. Detta är ett problem ur utvärderingshänseende; det är i nuvarande situation omöjligt att bedöma huruvida projektet uppnått ovan angivna mål. Viktigare är måhända att projektledningen inte lagt sig vinn om att möjliggöra för intresserade parter, såsom kommuner, arbetsförmedlingar företag eller organisationer, att ta del av exempelvis kartläggningen över framtida krav på arbetssökande inom LO-området.

³⁵ Fastberg, ”Pågående projekt”, dokument (2000-03-17).

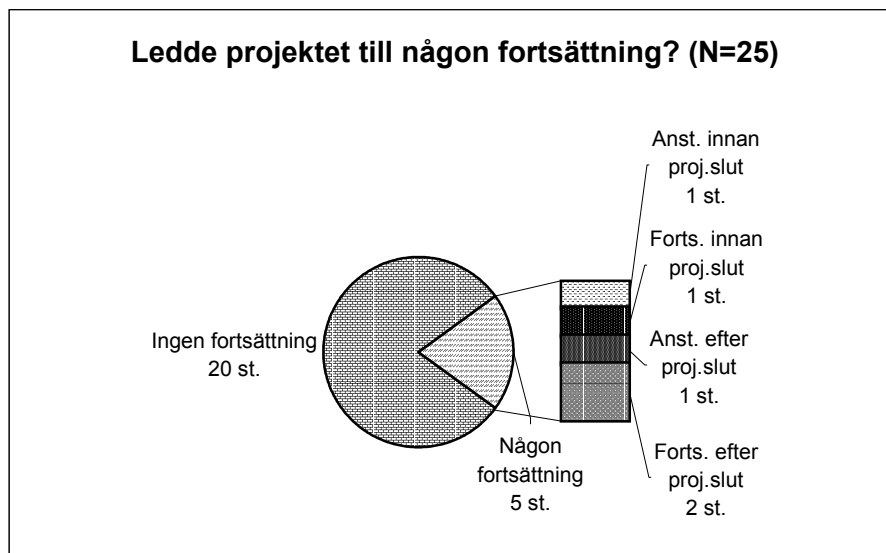
Vissa uppgifter som inte framgår av den av utbildningsanordnaren bifogade listan över projektarbeten kan dock erhållas via enkäten. En av enkätfrågorna gällde om deltagaren hade deltagit i något projektarbete och om han eller hon i så fall samarbetat med någon arbetsgivare. Svarsfördelningen framgår av *figur 5* nedan.



Figur 5 Andelen deltagare som samarbetat med någon arbetsgivare inom ramen för sina projektarbeten.

Av *figur 5* framgår att 47 procent av deltagarna samarbetat med någon arbetsgivare inom ramen för sitt projektarbete, 32 procent har inte haft något samarbete och 21 procent av deltagarna har över huvud taget inte haft något projektarbete. Förutom utbildningen i Viplan-metoden var en viktig tanke med Viplan-projektet att det, genom projektarbeten, skulle ge deltagarna möjlighet att komma i kontakt med lokala arbetsgivare. Kontakten med arbetsgivarna skulle dels stärka de arbetslösas självkänsla, dels skulle arbetsgivarna få upp ögonen för den resurs som de arbetslösa utgjorde. Mot bakgrund av detta framstår det som beklagligt att endast knappt hälften av deltagarna (enligt deras egna uppgifter) haft samarbete med någon arbetsgivare inom ramen för ett projektarbete.

En följdfråga till de som uppgivit sig ha haft ett samarbete med någon arbetsgivare var om samarbetet lett till anställning eller annan fortsättning under eller efter Viplan-projektets slut. Resultatet redovisas i *figur 6* nedan.



Figur 6 Antal deltagare som uppgivit att deras projektarbete ledde till någon anställning eller annan fortsättning hos arbetsgivaren.

Av de 25 deltagare som uppgivit att de samarbetade med en arbetsgivare inom ramen för sitt projektarbete har två angivit att projektarbetet lett till anställning och tre att projektarbetet lett till någon annan fortsättning. Med tanke på detta resultat förefaller det inte, åtminstone inte inledningsvis, som att Viplanprojektet uppnått sitt syfte att få arbetsgivarna att omvärdera sin syn på de arbetslösa och se att de är en anställningsbar resurs. Kommentarer i den mindre enkät som IFAU skickat till de kontaktpersoner hos arbetsgivare som deltagare samarbetat med och som det varit möjligt att få tag på en adressuppgift om – 18 stycken – tyder på att det varit målsättningen som varit orealistisk, snarare än att deltagarna gjort ett dåligt intryck på arbetsgivarna. En kommentar är exempelvis att "[p]rojekt[arbet]et är för begränsat för att leda till anställning. Viplan är ett verktyg som man vill köpa (eventuellt) och använda själv vid behov. Projekt[arbet]et kan rimligen inte leda till någon anställning." Här – liksom i analysen av deltagarenkäterna – tyder resultaten på att kunskaper i Viplanmetoden åtminstone inte tycks göra de arbetslösa deltagarna i Norrbotten *omedelbart* mer anställningsbara.

3.4.2 Deltagarnas arbetsmarknadssituation

Det enskilt viktigaste målet för projektet var naturligtvis att det skulle leda till en förbättrad arbetsmarknadssituation för deltagarna. Två metoder har valts för att mäta måluppfyllelsen på detta område. I båda fallen har endast personer som deltagit längre än två veckor i Viplan-projektet räknats som deltagare.³⁶ Den ena metoden (se nedan) är en jämförelse med det kvantitativa mål som uppställdes av projektanordnaren och som innebär att 70 procent av deltagarna vid projektets avslutning skulle vara i vad projektanordnaren betecknade som ”aktiv lösning”, dvs blivit anställda, startat eget eller kooperativt företag eller påbörjat en kompetenshöjande utbildning.

Den andra metoden innebär att deltagarnas arbetsmarknadssituation vid tre tidpunkter jämförs med arbetsmarknadssituationen vid samma tid för åtta kontrollgrupper. Kontrollpersonerna är matchade mot respektive Viplan-deltagare med avseende på faktorerna hemkommun, kön, ålder, arbetshandikapp, medborgarskap, åtgärdsbakgrund, tid som inskrivna respektive öppet arbetslösa innan projektet samt om de uppgivit sig vara villiga att söka jobb utanför närområdet eller inte. Kontrollpersonernas hemkommun är också matchade mot deltagarnas med avseende på arbetsmarknadsstruktur, folkmängd och arbetslöshetsnivå. Kontrollpersonerna var öppet arbetslösa vid den tidpunkt som motsvarade deltagare gick in i Viplan-projektet så att de hade haft en teoretisk möjlighet att gå in i projektet om det funnits i deras hemkommun. Andelen personer (i projekt och kontrollgrupper) som var i arbete (med respektive utan anställningsstöd i någon form), studier, starta eget-åtgärd, annan arbetsmarknadsåtgärd samt öppet arbetslösa 30, 90 respektive 180 dagar efter att deltagaren avslutat sitt deltagande i projektet har uppmätts och matchats mot motsvarande resultat för personerna i de åtta kontrollgrupperna. Nedan redovisas en jämförelse mellan deltagarna och den av kontrollgrupperna som möjligen är den mest heltäckande matchen med avseende på relevanta bakgrundsfaktorer. Slutsatserna nedan är emellertid desamma oavsett vilken av kontrollgrupperna deltagarna jämförs emot.

³⁶ Detta eftersom de få deltagare som varit inne i projektet kortare tid än så inte kan anses ha hunnit tillgodogöra sig eventuella effekter av projektet.

Tabell 7. Arbetsmarknadssituationen för deltagare respektive matchande kontrollperson 30, 90 och 180 dagar efter att deltagaren lämnat Viplan-projektet. (N=71)

	Deltagare 30 dagar	Kontroll 30 dagar	Deltagare 90 dagar	Kontroll 90 dagar	Deltagare 180 dagar	Kontroll 180 dagar
Arbete u.s.	14,1%	22,5%	14,1%	22,5%	19,7%	23,9%
Arbete tot.	21,1%	28,2%	26,8%	29,6%	28,2%	29,6%
Studier	0,0%	5,6%	0,0%	8,5%	2,8%	9,9%
Starta eget	1,4%	0,0%	2,8%	0,0%	2,8%	1,4%
AMPÅ	29,6%	22,5%	22,5%	16,9%	26,8%	19,7%
Ö. arbetslös	46,5%	36,6%	46,5%	36,6%	36,6%	31,0%
Övriga	1,4%	7,0%	1,4%	8,5%	2,8%	8,5%

Not: Arbete u.s. står för arbete utan stöd och innefattar personer som erhållit fast eller tidsbegränsad ny anställning, fortsatt anställning hos samma arbetsgivare, anställning på Samhall, deltidsarbetande, timanställda samt ombytessökande. I arbete tot. ingår *förutom dessa* också de som fått anställning med någon typ av anställningsstöd från AMV. (Observera att värdena i tabellen därför inte är kumulativa.) Den senare är den definition av arbete som används av AMV. Starta eget står för individer som uppbar s k starta eget-bidrag. AMPÅ står för arbetsmarknadspolitisk åtgärder i vilket också arbetsmarknadsutbildning inräknats. Ö. arbetslös står för öppet arbetslös. Övriga innefattar personer som är på väg ut ur arbetsmarknaden eller för vilka uppgift om arbetsmarknadssituation saknas.

Av *tabell 7* (som läses med parvis jämförelse av kolumner) framgår att deltagarna i Viplan-projektet i mindre utsträckning var i någon form av arbete än personerna i kontrollgruppen. På samma sätt framgår att andelen personer som var öppet arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitisk åtgärd var högre för deltagarna än för kontrollgruppen.

Ingen av dessa skillnader är emellertid statistiskt signifikanta, då antalet personer i Viplan-projektet (och kontrollgruppen) blivit så lågt. Det absoluta antalet personer i de olika kategorierna är för litet för att någon statistiskt säker slutsats om de verkliga effekterna av Viplan-projektet ska kunna dras. Det samma gäller naturligtvis i jämförelserna med övriga kontrollgrupper.

Sammanfattningsvis tyder jämförelserna med matchande kontrollgrupper på att Viplan-projektet inte förbättrat deltagarnas situation på arbetsmarknaden. Projektet är emellertid för litet för att någon statistiskt säker slutsats ska kunna dras.

Det andra måttet på hur väl Viplan-projektet lyckats med att förbättra deltagarnas arbetsmarknadssituation är att jämföra med de kvantitativa mål som

uppställdes i en bilaga till den senaste projektplanen. Där angavs att "[e]fter projektets avslutning 1999-12-31 uppskattas att mer än 70 procent av deltagarna har blivit anställda av något företag, startat egna företag, startat kooperativa företag [eller] påbörjat en kompetenshöjande utbildning".³⁷ Det är något oklart exakt när projektet var tänkt att avslutas enligt de ursprungliga planerna. Av den tidsplan som faxats in till departementet samtidigt med den ovan nämnda bilagan verkar det som projektet var tänkt att avslutas 1999-12-01.³⁸ Man skulle således kunna tolka det ovan uppställda målet som gällande situationen en månad efter projektets avslutning. Mot bakgrund av att projektet i praktiken inte avslutades förrän 2000-02-29 förefaller det rimligt att undersöka deltagarnas arbetsmarknadssituation en månad därefter, dvs 2000-03-30.

Tabell 8. Andel och antal deltagare i "aktiv lösning" en månad efter att projektet avslutades (2000-03-30). (N=69)

Arbetsmarknadssituation	Antal deltagare 2000-03-30	Andel deltagare 2000-03-30
I arbete (utan stöd)	17	24,6%
I arbete (totalt)	21	30,4%
Studerande	3	4,3%
I starta eget-åtgärd	1	1,4%
I AMPÅ eller AMU	20	29,0%
Öppet arbetslös	24	34,8%
I "aktiv lösning"	25	36,2%
<i>Målsättning</i>		>70%

Not: I arbete (utan stöd) ingår personer som erhållit fast eller tidsbegränsad ny anställning, fortsatt anställning hos samma arbetsgivare, anställning på Samhall, deltidsarbetande, timanställda samt ombytessökande. I arbete (totalt) ingår förutom dessa också de som fått anställning med någon typ av anställningsstöd från AMV. (Observera att värdena i tabellen därför inte är kumulativa.) Den senare är den definition av arbete som används av AMV.

Av *tabell 8* framgår att projektet är långt ifrån att nå sitt mål om 70 procent i "aktiv lösning". Endast en dryg tredjedel av deltagarna (25 personer) var i arbete, studerade eller deltog i ett starta eget-program en månad efter projektets avslutning. (Notera att samtliga deltagares situation här jämförs vid en och samma tidpunkt.) Några faktorer som skulle kunna påverka bedömningen för-

³⁷ Eriksson, fax (1998-08-18).

³⁸ Ibid.

tjänar att diskuteras. För det första kan nämnas att två personer, av de 71 som deltagit i Viplan-projektet längre än två veckor, i Händelsedatabasen³⁹ är kodade så att de tillhör kategorin *Övriga* i föregående tabell. Personerna är därmed på väg ut ur arbetskraften eller deras arbetsmarknadssituation är inte känd. Dessa personer har därför strukits vid beräkning av måluppfyllelse. För det andra kan påpekas att personer som startat eget företag utan att begagna sig av stöd från AMV kategoriseras som "avaktualiserade med arbete" och således hamnar i kategorin arbete (utan stöd) ovan. För det tredje har den bedömningen gjorts att personer som påbörjat arbetsmarknadsutbildning efter projektet inte bör föras till kategorin studerande. Det kan i och för sig argumenteras för att vissa av dessa har "påbörjat en kompetenshöjande utbildning", men å andra sidan framstår det som tveksamt att arbetsmarknadspolitiska åtgärder (exempelvis Viplan) skulle ha som *huvudsyfte* att kvalificera deltagarna för andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder (exempelvis arbetsmarknadsutbildning). Om personer som 2000-03-30 fanns i arbetsmarknadsutbildning trots detta tillförs kategorin "aktiv lösning" stiger den andelen till ca 46 procent. Den ligger således fortfarande nästan 25 procentenheter under målsättningen.

3.4.3 Inlåsnings- och undanträngningseffekter

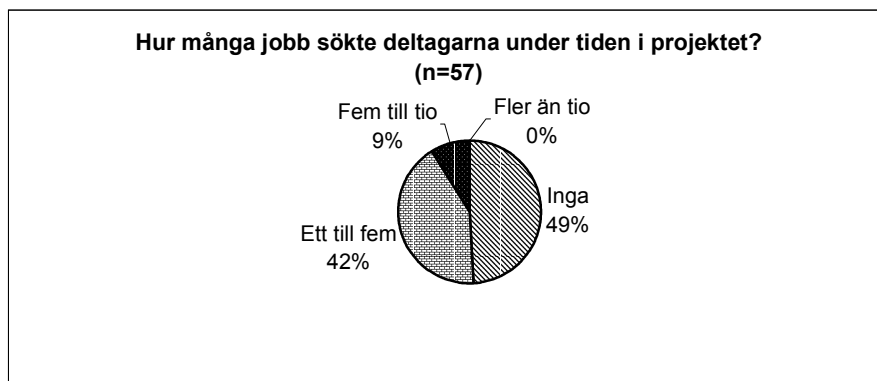
Avslutningsvis ska måluppfyllelsekapitlet också ta upp frågan om huruvida Viplan-projektet kan tänkas ha haft så kallade inlåsnings- eller undanträngningseffekter. *Inlåsningsseffekter* uppstår av det faktum att en persons effektiva arbetsmarknadsutbud minskar under den tid han eller hon befinner sig i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd, eftersom åtminstone en del av den tid som annars kunde använts till att söka jobb i stället går åt till att delta i åtgärden (givet att inte åtgärden är specifikt inriktad på jobbsökaraktiviteter). På lång sikt kan naturligtvis denna nedgång i matchningseffektivitet kompenseras av att åtgärden gjort den arbetssökande mer anställningsbar.

Mycket tyder på att Viplan-projektet har haft kortsiktiga inlåsningsseffekter på deltagarna i projektet. Den genomsnittliga tiden i projektet för en deltagare var ca 181 dagar, men vissa deltagare har befunnit sig i projektet i mer än 500 dagar. Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga tiden i projektet inom

³⁹ Händelsedatabasen bygger på arbetsförmedlingarnas fortlöpande uppgifter och den innehåller arbetslöshetshistorika för alla som registreras som arbetslösa vid arbetsförmedlingarna.

den aktivare användningen är 162 dagar, vilket i sig är en relativt högt jämfört med andra arbetsmarknadsåtgärder.⁴⁰

En för detta sammanhang belysande fråga i enkäten var hur många jobb deltagarna sökt under projektiden.



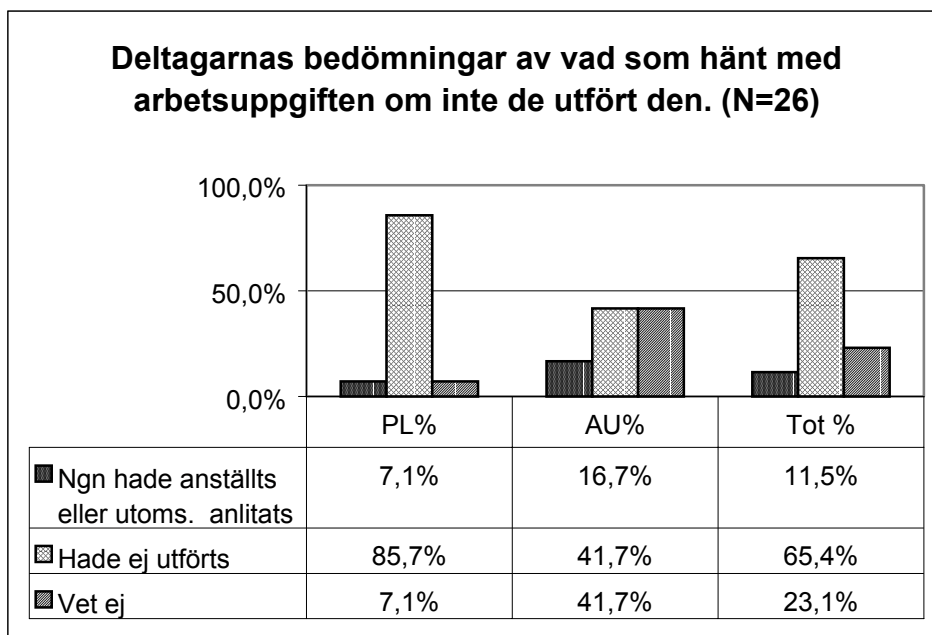
Figur 7 Deltagarnas jobbsökning under projektiden.

Av *figur 7* framgår att 91 procent av deltagarna svarade att de sökt fem jobb eller färre under sin tid i Viplan-projektet och att nästan hälften inte sökte något jobb alls. I kombination med den höga genomsnittstiden i projektet leder det till slutsatsen att projektet torde ha haft åtminstone kortsiktiga inlåsningseffekter på deltagarna.

Undanträngningseffekter kan uppstå på ett antal olika sätt. I fallet med Viplan-projektet torde eventuella undanträngningseffekter uppstå genom att deltagarna i sina projektarbeten genomför en arbetsuppgift som arbetsgivaren annars hade behövt anställa en person eller anlita något företag för att utföra.

⁴⁰ Ams Apra 2000:1.

Deltagarna fick i enkäten svara på en fråga om vad de bedömde skulle ha hänt med den arbetsuppgift som de utförde om de inte utfört den. Svaren redovisas i *figur 8* nedan.



Figur 8 Deltagarnas bedömning av vad som hänt med deras arbetsuppgift åt arbetsgivaren inom ramen för projektarbetet om inte de utfört den.

Endast cirka en av tio tror att den arbetsuppgift de utförde hade krävt att någon skulle ha anställts eller anlitats för att utföra uppgiften.⁴¹ En klar majoritet tror inte att uppgiften hade utförts alls. Det fåtal svar som inkommit från arbetsgivare på motsvarande fråga i arbetsgivarenkäten pekar åt samma håll. Mot bakgrund av detta och av det faktum att upprättandet av Viplaner torde vara en relativt ovanlig arbetsuppgift samt av att antalet deltagare som gjorde projektarbeten åt arbetsgivare var relativt lågt (cirka 4-5 i varje kommun), är det rimligt

⁴¹ Två svarsalternativ som fick 0 procent svarande har rensats bort; *arbetsuppgiften hade utförts av någon som redan var anställd vid företaget* respektive *någon hade anställts för att utföra den*. I praktiken svarade alltså alla de som redovisas på figurens översta rad att de trodde att *någon utomstående skulle ha anlitats för att utföra uppgiften*.

att tro att Viplan-projektet inte lett till några omfattande undanträngningseffekter.

3.4.4 Sammanfattning

Måluppfyllelsen gällande arbetsmarknadsrelaterade effekter är dålig för Viplan-projektets del. Viktigast är kanske att endast 25 arbetslösa, motsvarande 35 procent av deltagarna, en månad efter projektavslutningen befunnit sig i vad projektanordnaren kallat ”aktiv lösning”, dvs att deltagaren fått arbete, startat eget eller kooperativt företag eller påbörjat en kompetenshöjande utbildning. Detta ska jämföras med den uttalade målsättningen på 70 procent, vilket skulle ha motsvarat 312 eller 168 personer om man jämför med den ursprungliga målsättningen respektive regeringsbeslutens målsättning. Även vid en jämförelse med matchande kontrollgrupper förefaller Viplan-projektet ha givit dålig utdelning ifråga om att förbättra arbetsmarknadssituationen för deltagarna. En sådan jämförelse måste dock tolkas med viss försiktighet pga det låga deltagarantalet.

Även projektets ambition att få de lokala arbetsgivarna att, genom samarbete inom ramen för deltagarnas projektarbeten, upptäcka att de arbetslösa är en resurs verkar ha haft låg måluppfyllelse. Endast fem av de 25 som uppger sig ha samarbetat med företag i projektarbetet anger att samarbetet lett till någon typ av fortsättning. Siffran blir ännu lägre om den ställs mot det faktum att endast hälften av deltagarna uppger sig ha haft ett samarbete med någon (potentiell) arbetsgivare inom ramen för sitt projektarbete. Eftersom projektarbetenas genomförande och resultat inte dokumenterats och sammanställts centralt av projektledningen är det omöjligt att bedöma om de mål att med Viplan-metodens hjälp kartlägga och analysera den lokala arbetsmarknaden och framtida krav på arbetssökande har uppnåtts eller inte. Ur utvärderingssynpunkt är detta naturligtvis mycket olyckligt.

Slutligen tyder resultaten på att projektet, på grund av dess längd och det faktum att deltagarna inte verkar ha sökt arbete i någon större utsträckning under tiden som deltagare, lett till inlåsningseffekter för deltagarna, åtminstone på kort sikt. Däremot bör inte projektet ha medfört några anmärkningsvärda undanträngningseffekter på den lokala arbetsmarknaden.

4 Processutvärdering

Som framgått av föregående kapitel har Viplan-projektet i många avseenden inte lyckats uppnå de mål som ställts upp. Den ursprungliga målsättningen att omvandla 440 långtidsarbetslösa till arbetsutvecklare infriades inte –totalt har 75 personer deltagit varav endast en mindre del fullföljt projektet. Inte heller målet att 70 procent av deltagarna efter projektet skulle vara i ”aktiv lösning” har uppnåtts. Totalkostnaden för verksamheten har dock, trots den avsevärda volymminskningen, landat relativt nära de ursprungliga planerna för ett projekt med en avsevärt högre volym.

För att förstå resultaten och därmed kunna dra lärdomar inför framtiden är en analys av hela implementeringskedjan – förberedelse, genomförande och uppföljning – nödvändig. I detta kapitel studeras och analyseras följaktligen projektets huvudaktörers – LO Norrbotten/Viplan, Näringsdepartementet och Ams/Lan Norrbotten – agerande. Syftet med denna analys begränsar sig till att förklara Viplan-projektets resultat. Då resultaten i huvudsak varit negativa jämfört med de mål som ställdes upp för projektet, följer att analysen väsentligen kommer att ha ett negativt fokus.

4.1 Metod och material

Innan analysen följer en kort diskussion kring den *metod* och det *material* som använts. I kapitlet genomförs en förklarande processutvärdering. I en processutvärdering undersöks förloppen mellan det politiska beslutet och resultaten. Informationen från en sådan analys kan ha mycket viktig praktisk betydelse för beslutsfattare, då dessa kan få fördjupad kunskap om varför utfallet blev som det blev och därigenom kan dra nyttiga lärdomar inför framtiden. Vid processanalyser begagnar man sig inte främst av kvantitativa metoder. Istället är kvalitativa metoder, så som studier av dokument av olika slag och intervjuer med inblandade aktörer, de främsta instrumenten för att få kunskap om implementeringsprocessen.⁴² Båda dessa tillvägagångssätt har nyttjats i studien av Viplan.

Dokument som använts för utvärderingen av Viplan innefattar beslut från exempelvis regeringen och Ams, korrespondens mellan departementet och Ams och LO Norrbotten, korrespondens mellan LO Norrbotten och lokala ak-

⁴² Vedung (1998), s 166.

törer, samt minnesanteckningar förda av LO Norrbotten från telefonsamtal mellan LO Norrbotten och andra aktörer.

Intervjuer med inblandade aktörer har också varit en nödvändig informationskälla i denna utvärdering. Telefonintervjuer och telefonsamtal, men även i viss utsträckning besöksintervjuer, har utnyttjats. Vid samtliga telefonintervjuer och -samtal har inledningsvis klargjorts att de frågor som kommer att ställas avser att inhämta information för ett regeringsuppdrag till myndigheten IFAU att utvärdera arbetsmarknadsprojektet Viplan/LO Norrbotten. Skillnaden mellan intervjuerna och samtalen ligger i att de förra har följt en på förhand uppgjord frågemall och generellt har varit längre. Samtalen har således varit något mer informella. Anteckningar från intervjuer och samtal har renskrivits inom ett dygn från intervjutillfället, men i det flesta fall i omedelbar anslutning till att intervjun/samtalet avslutats.

När man bedömer den information som kommer fram vid intervjuer och samtal är det viktigt att beakta följande tre saker: (i) centralitet, (ii) samtidighet och (iii) tendens. Är det för det första en relevant person att tala med? Har personen insikt i vad som har hänt och är det, vilket det helst bör vara, en primärkälla? I studien har jag vänt mig till personer som varit direkt involverade i Viplan-projektet både på central och lokal nivå. Telefonintervjuer har gjorts med de mest centrala aktörerna: de två personer som varit ordförande för LO Norrbotten under projektets gång, en av företaget Viplans delägare, samt de lokala LO-ordförandena i Arvidsjaur, Pajala och Piteå. För fullständighet saknas en intervju med LO-ordföranden i Gällivare. Besöksintervju har gjorts med tre av de handläggare och en högre befattningshavare som haft med projektet att göra på departementet. Telefonsamtal har gjorts med AF-chefer på de berörda orterna, ansvarig handläggare på Ams m fl. I möjligaste mån handlar det också om primärkällor. I den mån källorna uttalar sig om andras uppfattning eller agerande, dvs är sekundärkällor, används dessa uppgifter endast för att styrka hur *sekundärkällan* uppfattat situationen.

Vad gäller tidsaspekten bör de personer som intervjuas helst uttala sig om något som inte ligger alltför långt bakåt i tiden; det är naturligtvis lätt att glömma saker eller att fakta förändras med tiden. I fallet med Viplan uttalar sig personer om saker som, som längst, ligger två år tillbaka i tiden. Tidsfaktorn torde inte vara ett problem annat gällande detaljinformation, som datum och dylikt. I sådana fall har primärt skriftliga källor använts. För det tredje finns det alltid en risk för tendens vid undersökningar baserade på intervjuer: Är verkligen den svarandes tolkning den rätta? Säger den tillfrågade sanningen?

Detta är givetvis det största problemet i den här undersökningen, eftersom Viplan har lyckats mindre väl än vad man hoppats på. För att minimera problemen har utsagor från så många som möjligt som haft insikt i processen jämförts och muntliga källor har ställts mot varandra och mot skriftliga källor.

Det finns vidare en risk att den som ställer frågorna misstolkar svaret eller ställer ledande frågor. I görligaste mån har därför försök gjorts att använda skriftliga källor; t ex fax, brev, minnesanteckningar och skriftliga svar på frågor. I vissa fall har det dock inte varit möjligt.

4.2 LO Norrbottens och Viplans agerande

I detta avsnitt analyseras hur projektägaren – LO-facken i Norrbottens län – agerat. I analysen ingår även utbildningsanordnaren, Viplan AB. Eftersom dessa båda haft delvis olika uppgifter inom projektet skulle det i och för sig kunna vara motiverat att analysera dem som separata aktörer. Då Viplan anlitas av LO Norrbotten för att utföra ett uppdrag och det inte förefaller som Viplan agerat självständigt eller åtminstone mot LO Norrbottens instruktioner i de för utvärderingen relevanta avseenden, har separata analyser inte ansetts nödvändigt.

4.2.1 "Omvänd förankringsprocess" – bristande lokal förankring

Ett av de mer avgörande problemen med LO Norrbottens hantering av projektet är den sena och bristfälliga lokala förankring som man gett projektet. En första inblick i detta kan ges av följande tabell över när olika berörda parter involverades i hanteringen av projektet.

Tabell 9. När involverades olika berörda parter i projektet?

Tidpunkt	Berörd part
Oktober -96	LO Norrbottens representantskapsmöte och riksdagsledamoten Kristina Zakrisson
Juni-97	Viplan AB
November -97	Arbetsmarknadsminister Margareta Winberg
Januari -98	Arbetsmarknadsdepartementet
Juni -98	Ams
3 augusti -98	Berörda kommunalråd informeras
2 september -98	Lan Norrbotten och berörda AF informeras
Första veckan i september -98	Lokala LO-ordföranden informeras
Slutet av september	Övertorneå hoppar av och Pajala kommer in
12-15 oktober -98	Projektet startar i Arvidsjaur, Gällivare och Piteå
21 oktober -98	Projektet startar i Pajala

Som framgår av *tabell 9* involverades aktörerna på det regionala och lokala planet betydligt senare än aktörerna på central nivå. De aktörer som förväntades utföra en stor del av deltagarrekratering och projektstyrning lokalt – arbetsförmedlingarna och lokala LO – informerades exempelvis inte förrän drygt en månad innan projektet förväntades vara igång.

Den centrala förankringen inleddes emellertid på ett mycket tidigt stadium. Den begränsade sig inte till att försöka få gehör för projektet hos handläggare på departementet. LO Norrbotten strävade också att få projektet förankrat på högsta politiska nivå.

Nedan redogörs för hur LO Norrbotten uppfattade kontakterna med och förankringen av projektet på central nivå. Detta behöver inte i alla delar vara en korrekt beskrivning av det verkliga händelseförloppet. Det som har betydelse i det här sammanhanget är hur LO Norrbotten tolkade situationen.

LO Norrbotten uppger att man kontaktade arbetsmarknadsministern om projektet den 15 november 1997. Hon skulle vid detta tillfälle ha varit positiv till projektet, men tvekade inför projekttidens längd – tre år var för mycket, men hon kunde tänka sig två år.⁴³

Därefter uppger LO Norrbotten att kontakterna har gått via riksdagsledamoten Kristina Zakrisson.⁴⁴ Ett par exempel kan tjäna som illustration till den typ av kontakter med ministern som LO Norrbotten ansett sig haft via Kristina Zakrisson.⁴⁵ I ett brev till Zakrisson från projektansvarige på LO Norrbotten under vintern 1998 undrar den senare om Arbetsmarknadsdepartementet förstått att den projektplan man lämnat in i januari 1998 inte varit en formell ansökan, att ”Roland Boström [LO Norrbottens ordförande] gjorde upp med Margareta Winberg att vi ska bolla idéer först inofficiellt” och att LO Norrbotten också är beredda att ”omforma [projektet] efter departementets idéer”. Brevet avslutas ”Vi vore tacksamma om du på något sätt kan påskynda hanteringen av vårt projekt. Vi har ju under resans gång följt Margareta Winbergs direktiv hittills och inte fått signaler om något annat. Nu verkar det ha stannat upp.”⁴⁶

⁴³ T. Karvonen, fax (1997-11-25), T. Karvonen, brev (1997-12-09), Eliasson, brev (2000-06-08).

⁴⁴ Boström, telefonintervju (2000-06-14). Kristina Zakrisson är socialdemokratisk riksdagsledamot representerande Norrbottens län. Hon är ledamot i arbetsmarknadsutskottet.

⁴⁵ Zakrisson bekräftar att hon tillsammans med LO Norrbotten haft kontakter och diskussioner med departementet angående projektets finansiering. Zakrisson, e-brev (2000-11-23).

⁴⁶ T. Karvonen, brev (1998-03-11).

I minnesanteckningar från ett telefonsamtal 1998-08-17 mellan projektansvarige på LO Norrbotten och Birger Eriksson från Viplan AB meddelar den förre att handläggare på Arbetsmarknadsdepartementet inkommit med begäran om ytterligare kompletteringar inför regeringsbeslutet. Projektansvarige uppger sig ha talat med Kristina Zakrisson som sägs vara ”överbaskad över beskedet – hon har pratat med Margareta W och de har varit överens om att det här ska vara klart innan valet”.⁴⁷

Av de ovan citerade exemplen och annan dokumentation framgår att LO Norrbotten ansträngt sig för att försöka förankra projektet, inte bara på departements-, utan även på ministernivå. LO Norrbotten tycks även ha försökt skapa sig kanaler till den nya ansvariga ministern. Detta framgår bland annat av en inläga till Ams från den tiden före beslutet om projektets andra steg där man uppger att ”Björn Rosengren har lovat att vi ska få pengar – men inte hur mycket och inget klart beslut”.⁴⁸

I kontrast till förankringen på central nivå kan ställas den brist på lokal förankring som projektet givits. Bilden av ett projekt som förankrats sent och i liten utsträckning på det lokala planet framkommer tydligt vid samtal med de lokala LO-ordförandena och AF-cheferna. Man uppger att stolparna var satta för projektet när man involverades i processen och att det som då återstod var att ordna praktiska detaljer och rekrytering. Olika lokala aktörer uttrycker missnöje med att tiden innan projektstart var för kort, att ansvarsfördelningen var oklar och att LO Norrbotten spelade en för passiv roll i rekryteringsarbetet.⁴⁹ Ett par av de lokala LO-ordförandena framhåller också att det i deras kommuner funnits gott om andra projekt och att det därför inte fanns något direkt ”sug” efter projektet utan snarast en viss projekttrötthet hos de arbetslösa.⁵⁰ Ingen av LO-ordförandena såg emellertid sina betänkligheter inför projektet som ett skäl att inte ställa upp.⁵¹

Valet av vilka kommuner som skulle delta sköttes av LO Norrbottens projektansvariga tillsammans med Kommunförbundets ordförande i Norrbotten.

⁴⁷ T. Karvonen, minnesanteckning av telefonsamtal (1998-08-17).

⁴⁸ T. Karvonen, fax (1999-02-03).

⁴⁹ Exempelvis Sandman, telefonintervju (2000-05-25), Lugnfors, telefonintervju (2000-05-25), Lind, telefonsamtal (2000-04-13), Berglund, telefonintervju (2000-05-29), Berglund, telefonintervju (2000-03-27) och Grönlund, telefonsamtal (2000-03-20).

⁵⁰ Sandman, telefonintervju (2000-05-25) och Berglund, telefonintervju (2000-05-29).

⁵¹ Sandman, telefonintervju (2000-05-25), Lugnfors, telefonintervju (2000-05-25) och Berglund, telefonintervju (2000-05-29).

Denne var vid tidpunkten också kommunalråd i Övertorneå kommun. I övrigt verkar emellertid inte projektet ha varit särskilt väl förankrat i Övertorneå. Arbetsmarknadsansvariga vid kommunen uppger att det lokala LO-facket var ointresserade och på grund av detta samt det bristande deltagarunderlaget i kommunen beslutade man den 24 september 1998 att hoppa av projektet.⁵²

Lan Norrbotten uppger sig inte haft mycket med projektet att göra. Man säger sig ha haft handläggare för andra projekt inom den aktivare användningen i länet, men inte för detta projekt. Detta uppges bero på att projektet beslutats ”vid sidan av” Lan och Ams och gått direkt till regeringen med ministeruppvaktnings. På Lan Norrbotten uppger man sig inte ha känt till projektet förrän beslut kom från Ams och man anser att projektet har varit dåligt förankrat på Lan Norrbotten och kanske också hos Ams.⁵³

Att projektet upplevts som dåligt förankrat hos de lokala aktörerna medges även av LO Norrbotten. Man uppger att ”gurgel” uppstod på flera fronter när rekryteringsarbetet till projektet skulle dra igång, eftersom man dittills hade skött hela förhandlingen och diskussionen om projektet direkt med departementet. Detta medförde att Lan Norrbotten, AF och de lokala LO-facken kände sig förbigångna och tagna på sängen när beslut om projektet kom. LO Norrbotten uppger att de lokala LO-facken och AF kände liten entusiasm för projektet, eftersom de kände sig förbigångna, men att de ändå till slut fann sig i situationen och deltog i rekryteringsarbetet.⁵⁴ Viplan uppger också att den lokala förankringen var ”bristfällig (för att ta till i underkant) [...] både hos arbetsförmedlingarna och LO:s företrädare ute i de olika kommunerna. I många fall var man totalt ointresserad och i flera fall motarbetades projektet”.⁵⁵

Sammanfattningsvis kan konstateras att LO Norrbotten strävat efter och upplevt sig ha lyckats med att på ett tidigt stadium förankra projektet hos ansvarig minister.⁵⁶ I kontrast till detta kan ställas det faktum att man har involverat de lokala aktörerna, som AF, lokala LO och i viss mån Lan, mycket sent i planeringsprocessen, vilket medfört att dessa inte kände att det var ”deras” projekt. Det har hos många lokala aktörer saknats entusiasm för och i vissa fall till och med funnits visst motstånd mot projektet. En bidragande orsak till att

⁵² Ylipuranen-Brännström, telefonsamtal (2000-02-23).

⁵³ Isaksson, telefonintervju (2000-03-16).

⁵⁴ Eliasson, telefonintervju (2000-05-22).

⁵⁵ Fastberg, bilaga till e-brev (2000-11-13).

⁵⁶ I vad mån denna uppfattning återspeglar faktiska förhållanden eller inte har legat utanför undersökningen till denna utvärderingsrapport.

den lokala förankringen kommit så sent och i så liten grad, kan vara att LO Norrbotten koncentrerat sig på att förankra projektet och anpassa det till önskemål på central nivå. Klart är att de lokala aktörerna känt sig förbigångna av den hantering ”över deras huvuden” som projektet fått, vilket gjort dem mindre välvilligt inställda till projektet.

4.2.2 Orealistisk bedömning av projektets volym

Som framgått av kapitel 3 har Viplan-projektets resultat i termer av antal deltagare blivit betydligt lägre än planerat.

Om man studerar Ams statistik över antalet långtidsarbetslösa för de aktuella rekryteringsperioderna för det första och andra steget av projektet (sommar 1998 respektive vintern 1999) upptäcker man att det totalt fanns cirka 20-40 långtidsarbetslösa per kommun i Övertorneå, Arvidsjaur och Pajala och cirka 250 per kommun i Gällivare och Piteå.⁵⁷

För att nå det ursprungligen uppställda målen hade man således behövt engagera mer än var tredje långtidsarbetslös i de större kommunerna och mellan dubbelt och femdubbelt så många som överhuvudtaget fanns i de mindre kommunerna. De lokala LO företrädarna i Piteå och Arvidsjaur menar, som tidigare nämnts, att det på de orterna också fanns en viss projekttrötthet och definitivt inget sug efter projektet.⁵⁸ Den senare framhåller dessutom att det var svårt att få äldre arbetslösa inom bygg- och skogssektorerna att gå in i ett projekt som detta – de ville hellre jobba.⁵⁹ Även LO Norrbotten medger att det vid den här tiden fanns rejäl projekttrötthet hos många arbetslösa i Norrbotten.⁶⁰

Samtliga lokala aktörer som uttalat sig om saken hävdar i efterhand att de insett och i vissa fall påtalat att de diskuterade volymerna var orealistiska.⁶¹

Inför projektets andra steg uppgav Viplan (på LO Norrbottens uppdrag) i en delrapport till Näringsdepartementet att målsättningen för det andra steget var att engagera ytterligare mellan 50 och 100 personer per kommun. Det exakta antalet kunde inte fastställas förrän varje kommun utfört en inventering och informerat de arbetslösa om möjligheten att delta i projektet. Men man skrev att

⁵⁷ Se exempelvis leda.amv.se/leda/kommun/vecko (tillhör AMV:s interna hemsidor.)

⁵⁸ Sandman, telefonintervju (2000-05-25) och Berglund, telefonintervju (2000-05-29).

⁵⁹ Sandman, telefonintervju (2000-05-25).

⁶⁰ Eliasson, bilaga till e-brev (2000-11-20).

⁶¹ Exempelvis Ylipuranen-Brännström, telefonsamtal (2000-02-22), G. Karvonen, telefonsamtal (2000-02-25), Sandman, telefonintervju (2000-05-25), Lugnfors, telefonintervju (2000-05-25) och Berglund, telefonintervju (2000-05-29).

”vår erfarenhet är att med rätt information till de arbetslösa är det fullt möjligt att få ett deltagande med mellan 50 till 100 personer per kommun”.⁶²

Angående hur det slutliga antalet deltagare kom att stanna på 200 personer, i regeringsbeslutet av den 25 februari 1999, uppger Viplan i en inläga till IFAU följande:

Efter beslut om fortsättning, som byggde på att departementets handläggare ringde runt till arbetsförmedlingarna och bad om deras utlåtande, kom så beslutet den 28 februari. Handläggaren fick besked från arbetsförmedlingarna om att de totalt räknade med att placera ca 120 personer i denna utbildning och vi lovade att klara av upp till 200 personer.⁶³

Vid intervju med ansvariga handläggare på Näringsdepartementet uppger dessa att sänkningen till 200 deltagare (från de ursprungliga planerna på 400) kommit efter kontakter med Lan och arbetsförmedlingarna.⁶⁴ LO Norrbotten uppger att man med departementet kommit överens om att volymen för projektets andra steg skulle sänkas till 120 deltagare.⁶⁵ I beslutet anges dock volymen till ca 200 deltagare.

Sammanfattningsvis kan sägas att deltagarmålet för projektet uppsatts utan att LO Norrbotten förvissat sig om att en sådan volym varit rimlig, med hänsyn taget till behoven och underlaget i de deltagande kommunerna. Även om man naturligtvis bör betrakta de lokala aktörernas efterhandsutsagor om att de redan från början insett det orealistiska i de föreslagna volymerna med viss försiktighet, framstår det inte som orimligt att tänka sig att projektet skulle ha fått en mer realistisk volym om planeringen av projektet haft en bättre lokal förankring. Framför allt torde tidigare kontakter med berörda AF och/eller Lan gjort att man även här kunde ha skapat sig en bättre överblick över vilken volym som varit möjlig.

4.2.3 Rekrytering av deltagare som inte var långtidsarbetslösa

Av resultatkapitlet framgick att projektets deltagare inte haft den profil som fastslogs i regeringsbesluten; endast 12 procent av deltagarna var långtidsar-

⁶² Fastberg, delrapport (1998-12-08).

⁶³ Fastberg, bilaga till e-brev (2000-03-20).

⁶⁴ Wadman, Gullejö & Svensson, intervju (2000-03-22).

⁶⁵ Eliasson, bilaga till e-brev (2000-11-20).

betslösa och bara ungefär hälften tillhörde vad som i övrigt skulle kunna betraktas som svaga grupper på arbetsmarknaden.⁶⁶

Det bör noteras att det inte står något i LO Norrbottens ursprungliga ansökan eller i projektplanerna om att projektet inriktas mot långtidsarbetslösa.⁶⁷ Däremot framgår det implicit att projektet ska riktas mot långtidsarbetslösa i en kommentar till projektplanen skriven av Viplan, som medföljer den senaste projektplanen.⁶⁸

De lokala rekryterarna tycks emellertid inte ha givits någon instruktion om att inrikta sig mot långtidsarbetslösa, vare sig inför rekryteringen av projektledare eller arbetsutvecklare.

Vid det första steget inriktade man sig, enligt LO Norrbotten och lokala företrädare, entydigt mot personer som hade någon utbildning eller erfarenhet i ledarskap och ”säljarter”⁶⁹, eftersom detta var viktigt inför fortsättningen då de skulle handleda de arbetslösa. Här användes det kunnande som fanns hos AF och lokala LO om de arbetslösa i området – deltagarna handplockades i möjligaste mån.⁶⁹

Till det andra steget rekryterades alla som verkade intresserade. LO Norrbotten hävdar att det länge var svårt att få folk till projektet p g a uppskjutna besked om projektets framtid, först från Näringsdepartementet och sedan från kommunerna och sedan p g a folk var ovilliga att gå in i ett projekt strax innan sommarens inträde.⁷⁰ Man framhåller också projekttröttheten i länet som en orsak till att rekryteringen gick trögt.⁷¹

Sammanfattningsvis kan konstateras att projektet inte har fått inriktning mot de grupper som utpekats som målgrupper från Näringsdepartementet och Ams, framför allt inte mot långtidsarbetslösa. Detta beror, förutom att antalet lång-

⁶⁶ I regeringsbesluten om projektets första och andra steg står att de anslagna medlen ska gå till ett projekt för långtidsarbetslösa. (Regeringsbeslut (1998-09-03) A98/1743/A och Regeringsbeslut (1999-02-25) N1999/1860/A.) I förordningen om den ”aktiva användningen” står att den primärt ska inriktas mot svagare grupper, såsom ungdomar, utomnordiska medborgare, arbetshandikappade och äldre. (Förordning (1998:345) om aktivare användning av arbetslöshetsersättningen.)

⁶⁷ LO Norrbotten (1998-06-09) och LO Norrbotten (1998-05-15), ”Projekt LO Norrbotten”, projektbeskrivning respektive LO Norrbotten (1998-08-18), ”Projekt LO Norrbotten”, projektbeskrivning.

⁶⁸ Eriksson, fax (1998-08-18).

⁶⁹ Eliasson, bilaga till e-brev (2000-11-20), Boström, telefonintervju (2000-05-24), Sandman, telefonintervju (2000-05-25) och Berglund, telefonintervju (2000-05-29).

⁷⁰ LO Norrbotten (1999-08-12) och LO Norrbotten (1999-09-06).

⁷¹ Eliasson, bilaga till e-brev (2000-11-20).

tidsarbetslösa på orterna helt enkelt varit för litet, sannolikt på att de som rekryterats inte fått instruktioner om att inrikta sig mot några ”svaga” grupper på arbetsmarknaden. Tvärtom har man till projektets första steg uttryckligen letat efter personer med säljarinstinkt och ledaregenskaper. Givet att regeringen avsåg att medlen skulle gå just till att bekämpa långtidsarbetslösheten och att man med utgångspunkt från den information LO Norrbotten och Viplan lämnat valt att stödja projektet just av detta skäl, är den inriktning projektet givits olycklig.

4.2.4 Brister i planering, framförhållning och samordning med andra aktörer

LO Norrbotten har på ett par punkter uppvisat brister när det gäller framförhållning och planering av projektet.

Jag ska behandla dessa punkter i detta delavsnitt.

- Under hela beredningsprocessen fanns en otålighet hos LO Norrbotten över den tid Arbetsmarknadsdepartementets handläggning av ärendet tog. Man ansåg sig ha diskuterat med departementet och ministern och reviderat efter deras önskemål sedan november 1998. Ett exempel är det faktum att LO Norrbotten inkom med ansökan den 9 juni, men ändå räknade med att projektet skulle kunna startas 1 september, trots mellanliggande semestertid.⁷²

Vid mötet om projektet mellan departementsföreträdare och LO Norrbotten 25 augusti 1998 anser sig de senare fått ett löfte om en fortsättning på projektet, dvs med steg två, med förbehållet att det dock inte fanns resurser att bevilja detta omedelbart. Något formellt löfte skulle departementet inte ha kunnat ge med hänsyn till budgetprocessen.⁷³ Departementet förnekar också att något löfte om beviljande av steg två ställdes ut vid mötet.⁷⁴

Det löfte man ansåg sig ha fått gjorde att LO Norrbotten förväntade sig ett snabbt besked om steg två, kanske redan i december 1998.⁷⁵ Man hörde sig för, i ett fax den 20 oktober 1998, om det var möjligt att få ett besked

⁷² T. Karvonen, minnesanteckning från telefonsamtal (1998-08-17). Se också T. Karvonen, brev (1998-03-11), T. Karvonen, minnesanteckning från telefonsamtal (1998-08-17), T. Karvonen minnesanteckning från telefonsamtal (1998-08-18)a, T. Karvonen minnesanteckning från telefonsamtal (1998-08-18)b och T. Karvonen, fax (1998-08-21).

⁷³ T. Karvonen, minnesanteckning från telefonsamtal (1998-08-26), Boström, telefonintervju (2000-06-14).

⁷⁴ Wadman, Gullerjö & Svensson, intervju (2000-03-22).

⁷⁵ Fastberg, bilaga till e-brev (2000-03-20).

innan årsskiftet, för att undvika ett tidsglapp i projektet.⁷⁶ Det krävdes emellertid en ny formell ansökan för steg två. Denna kom dock inte förrän den 25 november 1998.

Följden av den sent inkomna ansökan och den efterföljande departementsberedningen av denna blev i stället att projektet stannade upp i två månader då man saknade medel. Detta ledde i sin tur att ett femtontal av de ursprungligen 40 projektledarna lämnade projektet, att kvarvarande projektledare fanns i lokalerna men inte gavs någon undervisning samt att ingen nyrekrytering av deltagare påbörjades.

LO Norrbotten lägger huvudansvaret för denna fördröjning på Näringsdepartementets handläggning och att departementsomläggningen gjorde att samarbetet i mycket fått börja om från början. Departementsomläggningen och de problem med nya handläggare av projektet och långa handläggningstider kan genomgående sägas vara LO Norrbottens analys av huvudorsaken till att projektet fått sämre resultat än förväntat.⁷⁷

LO Norrbotten inkom inte med ansökan förrän de sista dagarna i november 1998, trots att man planerade att den del av projektet som man sökte medel för skulle sättas igång redan vid årsskiftet 1998/99. LO Norrbotten anger hård arbetsbelastning från det pågående projektet som en orsak till fördröjningen. Detta kan naturligtvis ha varit en bidragande orsak, men det bör noteras att ansökan var avgörande för att det följande, större steget av projektet skulle kunna påbörjas. Här, liksom inför det första regeringsbeslutet, finns anledning att tro att LO Norrbottens uppfattning att projektet i praktiken redan förankrats hos arbetsmarknadsministern medfört att de haft en orealistisk bedömning av den lätthet med vilken deras projekt skulle bli beviljat medel. Denna orealistiska bedömning, i kombination med det löfte man ansett sig fått vid förhandlingen 1998-08-25, har troligen bidragit till att man underlätit att inkomma med ansökan om vidare medel i tid.

- Den 16 september 1999 avslog Ams LO Norrbottens ansökan om förlängning av utnyttjande av den aktivare användningen av a-kassan till deltagarsättningar i projektet med motivet att åtgärden enligt lag upphörde den 30

⁷⁶ T. Karvonen, fax (1998-10-20).

⁷⁷ Exempelvis Fastberg, bilaga till e-brev (2000-03-20), Eliasson, bilaga till e-brev (2000-11-20), Eliasson, telefonintervju (2000-05-22), Boström, telefonintervju (2000-05-24) och Boström, telefonintervju (2000-06-14).

september 1999.⁷⁸ LO Norrbotten förefaller inte ha haft någon beredskap för detta. Den då nytillträdde ordföranden uppger att han personligen inte hade hört talas om att åtgärden skulle upphöra förrän handläggaren på departementet meddelade honom detta, men medger att tidigare ansvariga på LO Norrbotten troligen känt till att så var fallet.⁷⁹ LO Norrbotten hade förväntat sig att situationen på något sätt skulle kunna gå att lösa från länsarbetsnämndens eller departementets sida. Efter att förgäves ha förhandlat med länsarbetsnämnden om annan försörjning för deltagarna meddelade LO Norrbotten också departementet att man skulle bli tvungen att lägga ned projektet.⁸⁰ LO Norrbotten ändrade sig emellertid och rekvirerade de återstående medlen från departementet för att fortsätta projektet. Detta sedan länsarbetsnämnden säkrat försörjning till deltagarna genom s k arbetspraktik (APR) under oktober och man blivit lovad att det troligen skulle kunna gå att ordna liknande för januari och februari 2000. Under november och december skulle projektet fortsätta utan utbildning men med jobbsökaraktiviteter eftersom deltagarna under den tiden skulle använda egen arbetslöshetsersättning.⁸¹

Att LO Norrbotten inte i tillräcklig utsträckning planerat för projektdeltagarnas försörjning framgår redan av det faktum att inget nämns i den ursprungliga ansökan om hur detta problem skulle lösas. Ansökan har av departementet skickats till Ams för beslut om den aktivare användningen, vilket projektet också beviljades. Projektet fick 1998-12-30 beviljandet förlängt till 1999-09-30, dvs till åtgärdens upphörande. Det framstår som anmärkningsvärt att de ursprungligen ansvariga för projektet på LO Norrbotten inte uppmärksammat och sökt lösa det problem som den tidsbegränsade försörjningen för deltagarna innebar.

De ovan diskuterade punkterna visar på situationer i planerings- och implementeringsprocessen i vilka LO Norrbotten uppvisat dålig framförhållning. Det förefaller i synnerhet ha gällt situationer där samordning med andra aktörer krävts. LO Norrbotten har agerat sent och haft en orealistisk bedömning av andra aktörers möjlighet och villighet att anpassa och påskynda behandlingen

⁷⁸ Beslut, Arbetsmarknadsstyrelsen (1999-09-30) Dnr AP 98-4826-20 Ärendenr 9929.

⁷⁹ Eliasson, telefonintervju (2000-05-22).

⁸⁰ Ringborg, dagboksanteckning ND (1999-10-19).

⁸¹ LO Norrbotten (1999-10-28).

av projektet i enlighet med LO Norrbottens önskemål. Dessa faktorer har bidragit till de förseningar och kvalitetsförsämringar i genomförandet som projektet drabbats av.

Det bör betonas att dessa brister naturligtvis inte har varit avsiktliga; det finns ingen anledning att ifrågasätta LO Norrbottens ambition att hjälpa arbetslösa i länet. Som tidigare framgått har LO Norrbotten planerat projektet under lång tid och projektet förefaller ha varit högt prioriterat med tanke på de personella resurser som avsatts för att planera och hitta finansiering till det.

En mer sannolik bidragande orsak till dessa misstag skulle kunna vara brist på erfarenhet av denna typ av projekt i projektledningen. Bytet av ordförande i LO-distriktet skulle också kunna vara av betydelse eftersom det förefaller ha funnits brister i informationsöverföringen. En faktor som eventuellt skulle tala mot en sådan förklaring är dock det faktum att företaget Viplan i bland annat projektbeskrivningen sägs ha stor erfarenhet av denna typ av projekt.

Bristen på framförhållning i planering och samordning med andra aktörer skulle också delvis kunna bero på att projektet initieras genom kontakter utanför den reguljära beslutsprocessen. LO Norrbotten har genom dessa trott att det fanns en politisk vilja att se projektet genomfört och förefaller ha utgått från att detta faktum skulle leda till att projektet kunde ges en lättare väg genom de reguljära beslutsprocesserna. En sådan förklaring får stöd av den dokumentation från planeringsfasen av projektet (exempelvis de tidigare citerade minnesanteckningarna) som påvisar att LO Norrbotten varit irriterade över förseningar och begärda kompletteringar eftersom man på ett tidigt stadium menat sig ha förankrat projektet hos minister (och departement). När administrativa realiteter gjorde en lätt väg genom myndighetshanteringen omöjlig stod LO Norrbotten dåligt förberedda, vilket bidrog till förseningar i projektet med volymminskningar och kvalitetsförsämringar som följd.

4.2.5 Oförändrade kostnader trots avsevärt lägre volym än planerat.

I detta delavsnitt ska orsakerna till projektets höga kostnader trots avsevärt lägre volym än planerat diskuteras. Det kan för det första konstateras att kostnaderna för Ams och kommunerna relativt väl har anpassats till den lägre volymen. Detta beror i det förstnämnda fallet på att deltagarersättningen inte betalats ut till projektets budget utan följt de personer som gått in i projektet. För kommunernas del beror anpassningen troligen på att deras beslut om medel för det andra steget kommit i ett skede där det framstod som sannolikt att projektet skulle få en lägre volym än beräknat.

För medlen från regeringen är situationen en annan. LO Norrbotten uppgav i sin rekvisition (1999-10-28) av den andra häften av de 8 miljoner man beviljats för det andra steget att man gjort av med 4 miljoner (av de 8 för andra steget) fram till juli 1999, dvs för ungefär halva tiden. Fram till oktober sade man sig ha gjort av med ytterligare 2,6 miljoner och enligt rekvisitionen beräknade man göra av med de sista 1,4 miljoner kronorna fram till projektslut (i februari 2000). Man skrev apropå detta att ”den lägre kostnaden för tiden november 1999 till februari 2000 beror på att under november och december kommer de arbetslösa att uppbära A-kassa och ej vara inskrivna i något projektarbete enligt ovanstående beskrivning.”⁸²

Den förklaring LO Norrbotten och Viplan ger till hur projektet kunnat kräva samma mängd pengar, trots avsevärt lägre volym, är att utbildningskostnaden – dvs huvudsakligen arvudet till utbildaren – blir densamma oavsett hur många elever som är i rummet.⁸³

Det tycks sålunda som huvudförklaringen till att inte kostnaden för projektet sjunkit proportionellt med volymminskningen, enligt LO Norrbotten/Viplan, står att finna i oförändrade kostnader för utbildningen. Det finns emellertid ett par punkter som gör denna förklaring osäker. För det första förefaller det som om projektet under steg två anlitat projektledarna som utbildningskonsulter istället för – som planerat – utomstående utbildare, vilket borde ha lett till lägre utbildningskostnader. Detta diskuteras mer i delavsnitt 4.2.8 nedan.

För det andra framgår av projektbeskrivningen att medlen från regeringen inte bara skulle användas till utbildningskostnader utan också till kostnader för projektledning, administration och mentorskap. I en bilaga till projektbeskrivningen angavs att projektet skulle kräva minst två fast anställda för projektledning i varje kommun.⁸⁴ Enligt uppgifter från Viplan har företaget emellertid endast haft en person anställd i varje kommun.⁸⁵ Därmed borde kostnaderna för projektledning, administration och mentorskap ha reducerats avsevärt.

Det bör dock noteras att det är inte möjligt att med säkerhet uttala sig om varför kostnaden inte sjunkit med deltagarvolymen eftersom någon ekonomisk redovisning för projektet ännu inte inkommit.

⁸² LO Norrbotten (1999-10-28).

⁸³ Fastberg, fax (1999-11-23).

⁸⁴ LO Norrbotten (1998-08-18) ”Projekt LO Norrbotten”, projektbeskrivning & Eriksson, fax (1998-08-18).

⁸⁵ Fastberg, telefonintervju (2000-04-05).

4.2.6 Otillräcklig dokumentation, redovisning och uppföljning

Viplan-projektets dokumentation, redovisning och uppföljning har överlag varit sämre än vad som kan krävas av en projektanordnare med redovisningsansvar gentemot statsmakterna. Dokumentationen är också sämre än vad som är nödvändigt för att en fullständig utvärdering ska kunna göras.

För ett projekt av Viplans typ är åtminstone följande dokumentation nödvändig för att utvärdera projektet:

- en komplett deltagarlista
- en lista över deltagarnas projektarbeten, inklusive vilka eller åtminstone hur många som deltagit i varje projektarbete
- någon redovisning av vad som åstadkommit i projektarbetena
- protokoll från projektledningsmöten
- delrapporter och slutrapporter enligt finansiärernas önskemål.

Vad det för det första gäller dokumentation av projektets deltagare har ingen komplett lista över dessa sammanställts av den centrala projektledningen (eller av någon annan, exempelvis AF eller Lan). Inför denna utvärdering var utbildningsanordnaren Viplan tvungen att ringa runt till de lokala utbildningsansvariga, till arbetsförmedlingarna och till andra deltagare för att kunna ställa samman en fullständig lista över deltagarna i de fyra deltagande kommunerna.⁸⁶

Någon komplett sammanställning av de projektarbeten som deltagarna utfört hos potentiella arbetsgivare har inte sammanställts av utbildningsanordnaren. En lista finns över projekten, deras inriktning och vem av deltagarna som fungerat som kontaktperson. Däremot finns inga uppgifter om vilka deltagare som medverkat i vilka projektarbeten. Några rapporter eller motsvarande från projektarbetena, med uppgifter om vad deltagarna gjort eller redovisning av resultat, har inte sammanställts centralt av projektledningen. Tre av projektets viktigaste förväntade resultat var enligt bilagan till projektplanen:

- ”detaljbeskrivningar och analyser av kommunens företag och organisationer kommer att leda till nya samarbetsmönster och utvecklingsidéer i kommunerna”
- ”kartläggning och viplanbeskrivning av affärsidéer kommer att innebära att nya idéer som tidigare placerats i en pärm och glömts bort, nu kommer att spridas och informeras till ett stort antal personer på ett nytt sätt som gör de

⁸⁶ Fastberg, telefonintervju (2000-04-05).

nya idéerna blir visuella och kan förstås av personer som inte varit engagerade i idéutvecklingen”

- ”kartläggning [...] över vilka framtida krav som kommer att ställas på erfarenhet och kunskap hos framtidens arbetssökande inom Lo-området”⁸⁷

Mot bakgrund av dessa mål framstår det som mycket märkligt att inte deltagarnas projektarbeten systematiskt redovisats och tillvaratagits centralt i projektet.

Utvecklingen i Viplan-projektet skulle styras och kontrolleras av en styrgrupp med LO Norrbotten som ordförande på central nivå och av referensgrupper med den lokala LO föreningen som ordförande på lokal nivå. Protokoll från de sistnämndas möten skulle sändas in till LO Norrbotten. IFAU har, trots upprepade påstötningar, inte kunnat ta del av mötesanteckningar från vare sig styrgrupps- eller referensgruppsmöten, förutom från de som hållits i Pajala. Detta är beklagligt eftersom sådana minnesanteckningar hade givit goda insikter hur projektet förlöpt och administrerats under olika delar av projektiden.

Den allvarigaste bristen i dokumentationen är emellertid att rapportering till Näringsdepartementet och till Ams innehållit felaktigheter och – när det gäller slutrapportering – över huvud taget inte inkommit.

En del av de delrapporter och annan dokumentation som inkommit innehåller brister och felaktigheter. En del av dessa brister har LO Norrbotten inte haft möjlighet att åtgärda. Delrapporteringen till Ams skulle nämligen enligt beslutet skötas av Lan Norrbotten. *De facto* har emellertid Ams för projekten inom den aktivare användningen av arbetslöshetsersättningen vänt sig direkt till projektägarna för delrapportering, vilket också projektägarna varit medvetna om, (se vidare 4.4.1 nedan). En del av bristerna i förhållande till vad Ams kräver i form av uppgifter om deltagarna i projektet – uppgifter om exempelvis genomsnittlig och total arbetslöshetsersättning – kan således hänföras till de sämre möjligheter att komma åt data som projektägaren haft, jämfört med den tilltänkta rapportören Lan Norrbotten.

Andra uppgifter, exempelvis felaktigt angivna deltagarantal, måste dock hänföras till projektägarens bristfälliga dokumentation.⁸⁸ Delrapporterna inne-

⁸⁷ Eriksson, fax (1998-08-18).

⁸⁸ Jfr LO Norrbotten (1999-08-12). Där anges att 22 arbetsutvecklare funnits i projektet i maj, medan det verkliga antalet var 16. Man gör också en uppskattning att få 44 nya arbetsutvecklare under augusti 1999; det verkliga antalet blev fem. Ams uppger (Tidblad, e-brev (2000-02-28)) att man inte fäst någon större vikt vid rapporterna från projektägaren gällande deltagarna och betecknar rapporterna som ”undermåliga eller försenade”.

håller även andra felaktigheter, som att projektägaren anger att samtliga deltagare är långtidsarbetslösa när den verkliga andelen ligger kring 12 procent.⁸⁹

Allvarligast är emellertid att ingen slutrapport inkommit från projektet, vare sig till Näringsdepartementet från det första steget (skulle inkommit 1999-03-01) eller det andra steget (skulle inkommit 2000-03-01) eller till Ams (skulle inkommit 1999-11-26). Näringsdepartementet angav i besluten att slutrapporterna skulle innehålla dels en redogörelse för projektet, dels en ekonomisk redovisning. Den förra skulle bland annat beskriva projektets måluppfyllelse, men också ”hur det som varit nytt och utvecklande har genomförts och vad det resulterat i” och ”hur det fortsatta arbetet ska se ut och hur projektets erfarenheter kommer att spridas vidare”.⁹⁰ Vad gäller slutrapport gällande den aktivare användningen återfinns en sådan, daterad 1999-11-18, i det material som tillsänts IFAU från LO Norrbotten.⁹¹ Ansvarig handläggare på Ams förnekar emellertid att någon slutrapport ska ha inkommit till Ams eller att den kan ha felregistrerats.⁹²

Mot bakgrund av det faktum att projektet i besluten karaktäriseras som ett ”pilotprojekt” framstår det som mycket otillfredsställande att slutrapporter inte inkommit och att projektet därmed riskerar att inte dokumenteras hos departement och Ams för framtida erfarenheter. Ur utvärderingssynpunkt har bristerna i dokumentation och rapportering, och särskilt avsaknad av ekonomisk redovisning, avsevärt försvårat möjligheterna att bedöma projektets resultat.

4.2.7 Tveksamt system för extra ersättning till deltagare

Som tidigare har diskuterats fanns i den ursprungliga projektansökan inget nämnt om hur projektdeltagarnas försörjning skulle ordnas. Lösningen kom att bli att de fick ersättning ur den aktivare användningen av arbetslöshetsersättningen (beloppet motsvarade alltså deltagarens a-kassa). Denna åtgärdsform upphörde emellertid 1999-09-30. Deltagarna fick för oktober 1999, januari och februari 2000 ersättning från s k arbetspraktik (APR). Under november och december 1999 använde deltagarna sin egen arbetslöshetsersättning.

Under det första steget av Viplan-projektet förekom klagomål från projektledardeltagarna över att de förväntades arbeta (som projektledare) med bara a-

⁸⁹ LO Norrbotten (1999-09-06), bilaga 3.

⁹⁰ Regeringsbeslut (1998-09-03) A98/1743/A & Regeringsbeslut (1999-02-25) N1999/1860/A.

⁹¹ Fastberg, dokument (1999-11-18). ”Slutrapporten” uppfyller inte de krav som Ams ställt på slutrapporter för den aktivare användningen.

⁹² Tidblad, telefonsamtal (2000-07-17).

kassa; de ville bli anställda. Detta framgår bland annat av minnesanteckningar (förda av LO Norrbottens projektansvarige) från ett möte med projektgruppen i Piteå och av en inläga till IFAU från LO Norrbotten.⁹³

Vid telefonintervju ger Roland Fastberg på Viplan en beskrivning av hur man gått till väga för att gå deltagarna delvis till mötes. Enligt Fastberg har Viplan, från och med april 1999 ungefär, anställt projektledarna i genomsnitt cirka en dag i månaden för att projektleda arbetsutvecklarna, vilket man fått 3 600 kronor om dagen eller 450 kronor i timmen för. Fastberg bekräftade på förfrågan att projektledarna sålunda övrig tid ej hade fungerat som projektledare utan bara som projektdeltagare vilka arbetat med sina egna projekt. Han bekräftade också att deras ersättning tagits ur projektbudgeten. På fråga om detta system varit en del i den ursprungliga planeringen eller om det varit något som man kommit på efter hand, svarade Fastberg ”både och”; det var tänkt att man skulle hyra in utbildare, men de som visat sig ha den bästa kompetensen ”här uppe” var just de egenutbildade projektledarna.⁹⁴

Av senare inkommen dokumentation⁹⁵ framgår att totalt 15 projektledardeltagare har anställts mellan 2 och 12 gånger vardera, vid sammanlagt 106 tillfällen. Detta summerar till 381 600 kronor i ”deltagarersättning” som inte redovisats i de ursprungliga kalkylerna, men som troligen tagits ur utbildnings-/konsultdelen av projektets budget för kringkostnader.

Tre slutsatser kan dras om det system med anställning av projektledarna som ovan redovisats. Ett första konstaterande är att Viplan har hittat ett sätt att ge deltagarna extra ersättning som också bidrar till att ge en reell nettoökning i inkomst. I förordningen om den aktivare användningen sägs att ”[o]m projektanordnare/arbetsgivare betalar ekonomisk ersättning till deltagare ska arbetslöshetskassan reducera arbetslöshetsersättningen enligt reglerna som gäller vid ersättning från annan än arbetslöshetskassan (31 § ALF).”⁹⁶ Eftersom man betalat ut större summor ett fåtal dagar, snarare än ett mindre lönepåslag varje dag, behöver inte deltagarnas arbetslöshetsersättning reduceras (annat än de dagar man arbetat). Givet att deltagarna korrekt uppgett sig vara i arbete under de aktuella dagarna torde systemet överensstämma med gällande regler.

⁹³ T. Karvonen, minnesanteckningar (1998-11-21), Eliasson, bilaga till e-brev (2000-11-20).

⁹⁴ Fastberg, telefonintervju (2000-04-05).

⁹⁵ Fastberg, bilaga till e-brev (2000-04-06).

⁹⁶ Förordningen (1998:345) om aktivare användning av arbetslöshetsersättningen

För det andra kan konstateras att pengar till detta system har tagits ur projektbudgeten på ett sätt som inte redovisades i kostnadskalkylerna som ”deltagarersättning”. Viplan hävdar istället att kostnaderna är att betrakta som utbildningskostnader då projektledarna visat sig vara de bäst lämpade utbildarna som stått att få tag på i Norrbotten. En timlön på 450 kronor för deltagare i ett arbetsmarknadsprojekt med endast 10 veckor längre utbildning än dem de ska undervisa framstår emellertid som orimligt hög.

Den tredje slutsatsen är att om Viplans uppgifter är korrekta har projektledarna inte fungerat som projektledare mer än de dagar de varit anställda, vilket innebär ungefär 3 procent av deras tid under steg två av projektet. I projektbeskrivningen framstår det som en grundtanke i projektet är att arbetsutvecklarna utbildas och handleds av projektledarna under hela projektiden.

4.2.8 Sammanfattning

IFAU har funnit anledning att uppmärksamma LO Norrbottens agerande i hanteringen av Viplan-projektet på följande punkter:

- ”Omvänd förankringsprocess” - bristande lokal förankring.
- Orealistisk bedömning av projektets volym.
- Rekrytering av deltagare som inte var långtidsarbetslösa.
- Brister i planering, framförhållning och samordning med andra aktörer.
- Oförändrade kostnader trots avsevärt lägre volym än planerat.
- Otillräcklig dokumentation, redovisning och uppföljning.
- Tveksamt system för extra ersättning till deltagare.

4.3 Departementets agerande

I detta avsnitt ska de aspekter av departementets handläggning av Viplan-projektet som kan antas ha bidragit till projektets resultat studeras och analyseras. De synpunkter utvärderingen kommit fram till rörande departementets agerande har delats upp på två delavsnitt gällande beslutsunderlag respektive organisation.

4.3.1 Brister i beslutsunderlag

Detta delavsnitt tar upp de punkter till behandling där det tycks som att departementet inte i tillräcklig mån har skaffat sig underlag för de beslut man fattat.

Den första punkten gäller ställningstagandet till om Viplan-metoden är att betrakta som en ändamålsenlig metod för att hjälpa långtidsarbetslösa.

Beslutsunderlaget verkar ha bestått av två delar.

Den första är en referens i projektbeskrivningen till att det ska finnas en forskningsplan och en 80-poängs uppsats vid Umeå universitet som sägs beskriva att tidigare projekt i ett flertal kommuner som har aktiverat de arbetslösa som medarbetare i företags och organisationers utveckling har gett mycket positiva resultat.⁹⁷ Titel, författare eller institution där uppsatsen lagts fram anges inte. Med tanke på att referensen ger sken av att Viplan-metoden är en vetenskapligt beprövad metod för att hjälpa långtidsarbetslösa hade det varit rimligt av departementet att undersöka om så var fallet. Det har man dock inte gjort.⁹⁸

Uppsatsen är skriven av Birger Eriksson (på D-nivån) vid Pedagogiska Institutionen vid Umeå universitet och den heter "Det nya navet". Forskningsplanen är en slags större uppsatspromemoria till uppsatsen.⁹⁹ Birger Eriksson är själv uppfinnare av Viplan-metoden, delägare i Viplan och en av initiativtagarna och centralgestalterna i Viplan-projektet.

"Det nya navet" kan inte sägas vara en vetenskaplig undersökning av Viplan-metodens effektivitet när det exempelvis gäller att hjälpa arbetslösa. Den är i stället en beskrivning av Viplan-metoden i allmänhet och dess tillämpning i ett projekt omfattande den mekaniska industrin i Gällivare i synnerhet. Exempelprojektet är visserligen, liksom LO Norrbotten-projektet, inriktat på kartläggning och utveckling av näringslivet, men det varken utförs av eller involverar överhuvud taget arbetslösa. Det positiva resultatet för de inblandade företagen beläggs inte med någon form av kvantitativa data, utan redovisas endast i form av citat från deltagare. Undersökningen måste vidare sägas vara kraftigt behäftad med tendens då författaren är uppfinnare av den testade metoden och har varit anställd för att driva de projekt han utger sig för att undersöka.

Den andra delen av departementets beslutsunderlag för bedömning om Viplan-metodens lämplighet för det aktuella syftet rör de "tidigare projekt i ett flertal kommuner" där Viplan-metoden sägs ha använts med mycket positiva resultat. I projektbeskrivningen utvecklas inte vilka projekt eller resultat det är som åsyftas, mer än att det förefaller som att de ska ha dokumenterats i den ovan diskuterade uppsatsen.¹⁰⁰ I den av Birger Eriksson på Viplan bifogade kommentaren till projektbeskrivningen sägs dock att Viplan-metoden bland annat används i ett pågående projekt i Robertsfors kommun. Eriksson bifogar

⁹⁷ LO Norrbotten (1998-08-18) "Projekt LO Norrbotten", projektbeskrivning.

⁹⁸ Wadman, Gullerjög & Svensson, intervju (2000-03-22).

⁹⁹ Eriksson (höstterminen 1993), "Det nya navet" och Eriksson (höstterminen 1993), "Forskningsplan för det nya navet".

¹⁰⁰ LO Norrbotten (1998-08-18) "Projekt LO Norrbotten", projektbeskrivning.

också ”en projektbeskrivning som visar både hur projektet är upplagt och det uppnådda resultatet”.¹⁰¹

Departementet uppger att man inför ställningstagandet till LO Norrbotten ansökan har ringt och hört sig för med folket i Robertsfors.¹⁰² Departementet förefaller emellertid inte ha begärt in något skriftlig dokumentation från Robertsforsprojektet. Det enda som finns av sådan dokumentation i departementets handlingar är den projektbeskrivning som Birger Eriksson skickat.

Denna projektbeskrivning av projektet Ny Väg i Robertsfors kommun år 1997 – som kan sägas vara ett parallellprojekt till LO Norrbottens projekt – är av visuellt slag över två A4-sidor, med mycket lite skriftlig information och den saknar uppgifter om exempelvis kostnader, antal deltagare, projektets längd, deltagarnas arbetslöshetsbakgrund och så vidare. Siffror över resultat 1997 ges dock med uppgifter om andel i ”aktiva lösningar” (90 procent) och hur deltagarna fördelat sig över dessa aktiva lösningar (exempelvis 40 procent i arbete). Vilken tidshorisont som gäller för detta anges emellertid inte.

Det fanns vid tillfället (dvs under sommaren 1998) möjlighet för departementet att begära in material om projektet – en utförlig projektbeskrivning, en utvärdering skriven av projektledarna samt en utvärderingsrapport skriven av Lan Västerbotten.¹⁰³

Av det material som vid tidpunkten fanns tillgängligt kan ett antal saker som kunde varit av intresse inför ställningstagandet till Viplan-projektet utläsas. För det första att projektbeskrivningen för Ny Väg är tydligare, mer utförlig och bättre sätter in åtgärden i det lokala sammanhanget än vad som är fallet för Viplan-projektet. Exempelvis tecknas en bild av arbetslöshetsstrukturen i kommunen med angivelse av bland annat antal arbetslösa och långtidsarbetslösa. För det andra kan utläsas att man valt en projektvolym på 30 deltagare i en kommun av samma storlek som de mindre i Viplan-projektet.

Sammanfattningsvis indikerar detta att departementet inte i tillräckligt hög grad undersökt påståendena i ansökan om att Viplan-metoden är väl beprövad för att hjälpa långtidsarbetslösa. Ett mer utförligt beslutsunderlag hade måhända givit anledning till en annan bedömning av projektets ändamålsenlighet.

¹⁰¹ Eriksson, fax (1998-08-18).

¹⁰² Wadman, Gullsjö & Svensson, intervju (00-03-22).

¹⁰³ Heldebro, Anders, Projekt ”Ny Väg” Robertsfors (projektbeskrivning), ”Utvärdering av första perioden”, (1997-11-07) och Länsarbetsnämnden i Västerbottens län ”Uppföljningsbesök vid projekt Ny Väg - Robertsfors, 6 november 1997”, Johansson, Maritha (1997-11-28).

Den andra punkten där beslutsunderlaget tycks ha varit otillräckligt gäller Viplan-projektets volymambitioner. Departementet har inför det första ställningstagandet till projektet inte krävt in någon dokumentation som stöder rimligheten av de volymbedömningar som LO Norrbotten framfört, exempelvis uppgifter om hur många långtidsarbetslösa det finns i de aktuella kommunerna.

Departementet uppger att man inför det andra – större – beslutet ringt runt till berörda AF och Lan Norrbotten för att få deras synpunkter på volymmålen.¹⁰⁴ Enligt Viplan fick departementet då besked om att AF räknade med att placera 120 personer i utbildningen, men Viplan säger sig ändå ha lovat att klara 200.¹⁰⁵ Av en kopia på en offert från Viplan till LO Norrbotten från 1999-02-09 som inkommit till departementet framgår dock att Viplan åtar sig att utbilda 130 arbetslösa.¹⁰⁶ Departementet valde till slut att låta beslutet gälla ca 200 personer.

Det framstår som olyckligt att departementet inte begärt att LO Norrbotten skulle inkomma med dokumentation som kunde styrka att det föreslagna projektets volym överensstämde med de behov som fanns i de deltagande kommunerna. Om departementet hade kunnat ta del av sådan dokumentation hade projektet antagligen kunnat få en rimligare volym än den som kom att beslutas och kostnaderna för projektet hade kunnat reduceras i proportion till detta.

Den tredje punkt där beslutsunderlaget förefaller ofullständigt har med projektets uppdelning i två ”steg” – utbildning av projektledare respektive arbetsutvecklare – att göra. Eftersom LO Norrbotten hade hoppats att få hela projektet beviljat i ett beslut, var projektbeskrivning och kostnadskalkyler inte uppdelat efter projektets två steg. Departementet förefaller inte ha krävt in några ny kostnadsplan för projektets steg ett efter det att projektet delats upp i två. Detta gör att departementet inte kunnat avgöra vad pengarna som skulle beviljas exakt skulle gå till. Hur siffran 1,9 miljoner – den summa som anslogs för det första steget – räknats fram framgår exempelvis ingenstans i den dokumentation som LO Norrbotten inkommit med. Att inte en ny kostnadskalkyl inkrävts är också ett redovisnings- och utvärderingsproblem i det att det i beslutet står att

¹⁰⁴ Wadman, Gullsjö & Svensson, intervju (2000-03-22).

¹⁰⁵ Fastberg, bilaga till e-brev (2000-03-20).

¹⁰⁶ Viplan, ”Projekt LO Norrbotten”, Offert Nr: 9902-01 (1999-02-09)a. En i övrigt identisk offert med samma datering som inte verkar ha inkommit till departementet anger emellertid att åtagandet gäller att utbilda 130-200 arbetslösa. Viplan, ”Projekt LO Norrbotten”, Offert Nr: 9902-01 (1999-02-09)b. På offerten står antecknat ”kom 8/3” vilket kan tolkas som att den 8/3 1999 inkom till LO.

den ekonomiska redovisningen ska följa budgetförslaget i projektbeskrivningen. Eftersom det inte finns något budgetförslag som gäller den anslagna summan för Viplan-projektets steg ett torde det bli svårt för den som ska jämföra projektets redovisning av faktiska kostnader fördelat på budgetposter med den fördelning som tänktes i beslutet.

Sammanfattningsvis kan sägas det finns tydliga indikationer på att departementet borde ha skaffat sig ett bättre beslutsunderlag för de beslut man fattat gällande Viplan-projektet. Det hade varit lämpligt att departementet gjort större ansträngningar för att den ansökande på ett substantiellt sätt ska styrka att projektet är ändamålsenligt för uppgiften (att hjälpa långtidsarbetslösa tillbaka till arbetsmarknaden) och att projektets volym är rimligt med hänsyn till de lokala behoven.

4.3.2 Problem i den interna hanteringen och uppföljningen

Detta delavsnitt behandlar hur det sätt på vilket departementet organiserat den interna hanteringen och uppföljningen av Viplan-projektet påverkat projektets genomförande och resultat.

Viplan-projektet har på departementet handlagts av inte mindre än fyra olika handläggare och två tjänstemän på högre nivå. Detta har lett till stor frustration från projektägarens sida eftersom det har upplevts som att man varit tvungen att börja om från början med nya handläggare.¹⁰⁷ Det finns även indikationer på att ärendet inte haft särskilt hög prioritet bland handläggarnas uppgifter. Projektägaren har exempelvis fått höra av sig upprepade gånger för att få ut beslutade medel, som efter ett av beslutstillfällena dröjt nästan två månader.¹⁰⁸

En viss tröghet i handläggningen inför besluten kan också noteras, även om projektägarens betoning av detta faktum är präglad av deras något orealistiska förväntningar. Beredningstiden inför beslutet om projektets andra steg var exempelvis tre månader. Det får betecknas som relativt lång tid eftersom det inte rör sig om ett nytt projekt, utan ett som man känt till mycket länge och eftersom det är ett beslut som man i viss mån redan öppnat för i det tidigare beslutet om det första steget.

¹⁰⁷ Exempelvis Fastberg, bilaga till e-brev (2000-03-20), Eliasson, bilaga till e-brev (2000-11-20).

¹⁰⁸ Boström, brev (1998-10-09), T. Karvonen, fax (1998-10-20) & T. Karvonen, fax (1998-10-21).

Uppföljningen av Viplan-projektet har brister, då ingen på departementet tycks ha uppmärksammat, än mindre påtalat, att någon slutrapport från Viplan-projektets steg ett, inklusive ekonomisk redovisning, inte inkommit i tid och fortfarande inte har inkommit. Någon slutrapport från projektets steg två har heller inte inkommit. Här förefaller det emellertid som departementet avvaktar IFAU:s utvärdering.

Departementsombildningen efter valet i september 1998 är naturligtvis en viktig delförklaring till omsättningen av ansvariga handläggare och därmed också indirekt till att det skett en viss fördröjning i handläggningen av Viplan-projektet. Den organisatoriska ordningen på departementet av handläggningen av projekt som ansöker om medel ur anslagen Särskilda medel och Försöksverksamhet med sysselsättningsskapande åtgärder förefaller emellertid också riskera att vara en bidragande orsak till problem av ovan nämnda art.

Ärenden som rör dessa anslag lottas på olika handläggare som sköter behandlingen av ärendet parallellt med en mängd andra uppgifter.¹⁰⁹ Om handläggarens övriga uppgifter, på grund av exempelvis tidsbrist, ges högre prioritet finns risken att det uppstår fördröjningar i handläggningen av arbetsmarknadsprojektet och att uppföljningen av projektet blir eftersatt. Att föredra ur dessa aspekter, liksom med tanke på fördelarna av enhetlig bedömning av projektansökningarna och uppbyggnad av specialkompetens, vore möjligen en ordning där handläggningen av arbetsmarknadsprojekten i möjligaste mån koncentrerades till en eller ett par handläggare med färre andra arbetsuppgifter.

4.4 AMV:s agerande

I detta avsnitt ska agerandet hos de aktörer inom AMV:s organisation – arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnden i Norrbottens län – som varit inblandade i hanteringen av Viplan-projektet studeras och analyseras.

4.4.1 Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams)

Genom beslut 1998-06-22 vid Arbetsmarknadsdepartementet överlämnades alla av regeringen ännu oavgjorda ärenden gällande den aktivare användningen till Ams, i enlighet med förordningen.¹¹⁰ Bland dessa fanns LO Norrbottens ansökan – Ams fick således inte in någon separat ansökan utan behandlade samma ansökan som inkom till departementet.

¹⁰⁹ Svensson, e-brev (2000-03-15).

¹¹⁰ Arbetsmarknadsdepartementet, Protokoll A98/1826/A, beslut (1998-06-22).

Ams uppger att man under juli 1998 kontaktade LO Norrbotten och klar- gjorde regelverket, varpå LO Norrbotten meddelade att de ville kvarstå med sin ansökan för den aktivare användningen. Ams uppger vidare att man i bedöm- ningen av ansökningarna sökte avgöra om den planerade verksamheten på nå- got sätt stred mot förordningen, dvs om det fanns tydliga skäl till avslag.¹¹¹ Ef- tersom förordningen medger att den aktivare användningen går till alla arbets- lösa som är berättigade till a-kassa (även om svagare grupper är prioriterade) och ansökan inte specifikt nämner att projektet har en inriktning mot långtids- arbetslösa har Ams inte haft anledning att uppmärksamma att deltagarunderla- get för projektet varit bristfälligt.

Enligt de föreskrifter (1998:10) om tillämpningen av den aktivare använd- ningen som Ams utfärdade strax efter att de övertagit ansvaret för den aktivare användningen (föreskrifterna gäller dock alltså ej Viplan-projektet, vars ansö- kan inkom till regeringen) ska en ansökan lämnas in till länsarbetsnämnden i det län där projektet ska genomföras. Lan ska sedan ”inom en vecka efter det att ansökan getts in till nämnden sända den till Arbetsmarknadsstyrelsen med eget yttrande över förutsättningarna för bifall till ansökningarna är uppfyll- da”.¹¹² Därefter beslutar Ams om ansökan ska beviljas eller inte. I de båda Ams-besluten om Viplan-projektet åläggs Lan Norrbotten att sköta delrapporte- ring till Ams om projektet och att snarast meddela Ams om antalet deltagare kan antas minska under projekttiden.¹¹³ Såväl de föreskrifter som Ams antog under samma tidsperiod som behandlingen av Viplan-projektet som de beslut som gäller projektet anger alltså länsarbetsnämnden som en viktig aktör i den aktivare användningen.

Så har emellertid inte blivit fallet i praktiken. Handläggare på Enheten för arbetsmarknadsprogram (Ams) förklarar att:

När det gäller just den här verksamheten [den aktivare användningen] så har kommunikationen i merparten gått mellan AMS och projektanordnaren direkt gällande exempelvis ansökan och upp- följningsfrågor. Lan har inte varit insatt i detaljer kring projekten eller i uppföljningen vilket gjort att de hade blivit en onödig mellanhand. Arbetssättet utvecklades under arbetets gång och

¹¹¹ Tidblad, e-brev (2000-10-16).

¹¹² 3 § Ams föreskrifter (1998:10) om tillämpningen av förordningen (1998:345) om aktivare an- vändning av arbetslöshetsersättning.

¹¹³ Beslut, Ams (1998-08-05) Dnr AP 98-4826-20 Ärendenr: 19 & Beslut, Ams (1998-12-30) Dnr AP 98-4826-20 Ärendenr: 9901.

Lan har inte haft den roll som vi i början tänkte i besluten. Alla projekthanordnare har alltså rapporterat direkt till AMS.¹¹⁴

På Lan Norrbotten uppger man sig inte ha känt till projektet förrän beslut kom från Ams. Viplan-projektet sägs dock skilja sig från liknande projekt i det att Lan Norrbotten säger sig ha haft handläggare för andra projekt inom den aktivare användningen i länet, men inte för detta projekt.¹¹⁵

Intentionen med den formella beslutsprocessen är att få regional och lokal förankring för projekten inom den aktivare användningen. Det framstår av flera skäl som olyckligt att den faller bort på detta sätt.

För det första förefaller det rimligt att anta att Lan Norrbotten, med sin större kännedom om arbetslöshetssituationen i länet än Ams, kunnat bidra till att det gjorts en mer realistisk bedömning av volymerna. Man hade också haft en bättre möjlighet att få löpande insyn i projektet och uppmärksamma de problem som uppstod.

Att Lan kopplas bort ur uppföljningsprocessen medför också att Ams krav på vilka uppgifter som ska finnas med i rapporteringen av projektet är orimliga. Det är möjligt för Lan, men inte för projektägare, att få fram uppgifter om exempelvis åtgärdsbakgrund och ersättning för de deltagande. Detta leder i sin tur till att rapporterna blir av sämre kvalitet; det är exempelvis osannolikt att delrapporterna hade hävdat att samtliga deltagare var långtidsarbetslösa (trots att endast 12 procent var det) om länsarbetsnämnden, snarare än projektägaren stått för rapporteringen.

Slutligen är det principiellt olyckligt att det funnits en känd, men icke åtgärdad, diskrepans mellan formella och praktiska regler. Denna diskrepans medför att det är osäkert vilka krav som kan ställas på projektägarnas rapportering, eftersom det i besluten sägs att det är länsarbetsnämnderna som ska rapportera (enligt en viss ordning som projektägarna inte torde ha möjlighet att följa).

4.4.2 Länsarbetsnämnden i Norrbottens län (Lan Norrbotten)

Den 10 september 1998 (dvs cirka en månad innan projektstart) skrev LO Norrbotten en ansökan om medel för projektet till länsarbetsnämnden. Man skrev att "[e]fter diskussioner med LAN och berörda AF-chefer har vi erfarit

¹¹⁴ Tidblad, e-brev (2000-02-28).

¹¹⁵ Isaksson, telefonintervju (2000-03-16).

att vi borde kunna erbjuda projektledarna någon ekonomisk stimulans utöver akasseersättning eller utbildningsbidrag. Dessutom behövs t.ex. respengar för deltagarna.”¹¹⁶

Den 23 november beslutade Lan Norrbotten att medel för ”bl a resor” – inget sades i beslutet om ekonomisk ersättning till deltagarna – beviljats med bidrag på högst 350 000 kronor på redovisade och av LAN godkända kostnader. Det definitiva beskedet om bidragets storlek skulle beslutas när slutredovisning med kopior av verifikationer inkommit och utbetalning skulle ske när slutredovisningen och skriftlig rapport lämnas.¹¹⁷ Trots detta förbehåll inkommer pengarna från Lan Norrbotten på LO Norrbottens konto redan den 15 december 1998.

Vid IFAU:s kontakt med Lan Norrbotten framkommer att inga verifikat ännu inkommit. Biträdande länsarbetsdirektören i Norrbottens län meddelar att ”[d]e 350 000 kr som betalades ut till projektet; betalades ut direkt för att projektet skulle komma igång. Pengarna gick till ersättning och resor. Länsarbetsnämnden jobbar aktivt med att få in verifikaten och om de ej inkommer ska pengarna krävas åter.”¹¹⁸

På begäran har LO Norrbotten till IFAU inkommit med vissa specifikationer för de aktuella medlen. Enligt LO Norrbottens lönespecifikationer har 3 000 kronor vardera utbetalats till 37 personer (varav en ej deltagare i Viplanprojektet) för arbete utfört den 19 december 1998, vilket motsvarar en timlön på 375 kronor. LO Norrbottens uppger att man fört mycket omfattande diskussioner med Lan och skattemyndigheten om vad man skulle kunna ge för stöd till deltagarna.¹¹⁹

Några slutsatser kan dras av det ovanstående. För det första har Lan Norrbotten brutit mot sina egna rutiner i det att man betalat ut pengar utan specifikationer. Man har sedan inte heller gjort något för att i efterhand få in slutredovisning eller verifikationer (förrän man uppmärksammats på problemet i samband med denna utvärdering).

¹¹⁶ LO Norrbotten (1998-09-10). Det förefaller emellertid som om ansökan inte inlämnades omedelbart. Lan Norrbotten säger nämligen i beslutet att man besvarar en skrivelse av den 22 oktober 1998. Diskussionerna i citatet är troligen den telefonkonferens som hölls mellan AF-cheferna, Lan Norrbotten och LO Norrbotten den 2 september 1998.

¹¹⁷ Länsarbetsnämnden i Norrbottens län, beslut 1999-11-23, dnr BD 4.5-588/98.

¹¹⁸ Jatko, e-brev (2000-08-30).

¹¹⁹ Eliasson, bilaga till e-brev (2000-11-20).

För det andra är det förvånande att Lan Norrbotten överhuvud taget beslutar att betala ut pengar till projektet, då man enligt egen utsago inte haft något med projektet att göra. Enbart av LO Norrbottens ansökan till länsarbetsnämnden torde det vara omöjligt att bedöma om utbetalning av medel till projektet är befogat eller inte. Om Lan Norrbotten exempelvis begärt in någon av projektplanerna som underlag för beslutet hade man blivit varse att kommunerna åtagit sig att stå för reseersättningar och att kostnaden för vilken LO Norrbotten begär medel därmed redan skulle vara täckt av annan part.

För det tredje framkommer i det ovanstående bakgrunden till det system för att tillförsäkra projektledardeltagarna extra ersättning, som diskuterats i delavsnitt 4.2.7.

5 Slutsatser

Avslutningsvis ska de slutsatser som utvärderingen gett upphov till redovisas. Först sammanfattas dock kortfattat projektets resultat.

Av resultatkapitlet framgår att Viplan-projektet på ett antal punkter inte levt upp till de målsättningar som uppställts.

- Viktigast är naturligtvis den avsevärt lägre volym som projektet fått, jämfört med vad som ursprungligen planerades. Enligt projektansökan skulle 440 arbetslösa delta i projektet. I regeringsbesluten sänktes denna målsättning till 240 arbetslösa, medan det faktiska antalet deltagare endast blev 75 arbetslösa. Av dessa 75 har bara 13 deltagit i projektet hela den tid som projektägaren hävdade var nödvändig för att tillägna sig metoden.
- Trots den avsevärda volymminskningen har projektets kostnader inte reducerats i motsvarande mån. Projektet förefaller kosta cirka 16 miljoner kronor (osäkerheten beror på att ekonomisk redovisning ännu inte inkommit). Detta motsvarar en kostnad per deltagare och vecka på 9 500 kronor inklusive ersättning och 7 000 kronor exklusive ersättning, vilket är att betrakta som en jämförelsevis hög siffra. Som jämförelse kan nämnas att den genomsnittliga kostnaden för yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningar inom den dyraste sektorn är 2 600 kronor per deltagarvecka exklusive ersättning.
- Allvarligt är också att deltagarna inte har tillhört de grupper som de användas medlen avsett att hjälpa. Endast 12 procent av deltagarna är långtidsarbetslösa trots att medlen från regeringen var riktade just mot denna grupp.

37 procent tillhör någon av de grupper som den aktivare användningen av arbetslöshetsersättningen är inriktad mot.

- Vidare kan konstateras att antalet deltagare som genomgått projektet är för liten för att en statistisk jämförelse med matchande kontrollgrupper ska vara möjlig. Projektet har emellertid inte nått upp till sitt mål att mer än 70 procent av deltagarna skulle vara i arbete, utbildning eller startat eget företag en månad efter projektet. Endast ca 35 procent av deltagarna, eller 25 personer, befann sig i sådan ”aktiv lösning”. Jämförelsen med kontrollgrupperna visar snarast på att deltagarna i lägre grad är i arbete och i högre grad i öppen arbetslöshet än kontrollpersonerna; dessa skillnader är emellertid inte statistiskt signifikanta.
- På den positiva sidan kan sägas att deltagarna generellt verkar ha varit nöjda med den använda metoden och med den utbildning de fått och de projektarbeten de genomgått. När det gäller metodens och projektets bidrag till att hjälpa dem till arbete är deltagarna dock mer negativa.

Varför har Viplan-projektet inte lyckats med sina föresatser? Två huvudorsaker framkommer i analysen.

För det första har projektet lidit av **dålig lokal förankring**. Förankringen av projektet hos lokala och regionala aktörer har varit bristfällig och kommit alltför sent.

- Detta gäller till att börja med LO Norrbottens förhållande till de lokala aktörerna – framför allt arbetsförmedlingar och lokala LO-föreningar - som förväntades utföra mycket av rekrytering till och samordning av projektet på det lokala planet. De lokala aktörerna involverades inte i projektets planering över huvud taget utan släpptes in först en månad innan projektstart, då rekryteringen skulle ta sin början. Att projektet så dåligt förankrats hos de lokala aktörerna har medfört att dessa känt låg entusiasm för projektet. På grund av bristande information från LO Norrbotten har också ansvarsfördelningen på det lokala planet varit otydlig, vilket lett till att de lokala LO har varit oklara över vilken roll de förväntats spela. Den tydligaste negativa konsekvensen av den bristande lokala förankringen är dock de realistiska mål för projektets volym som uppställts av LO Norrbotten. Om de lokala aktörerna släppts in på ett tidigt stadium i planeringsprocessen förefaller det osannolikt att projektet skulle haft som mål att engagera betydligt

fler långtidsarbetslösa än vad som över huvud taget finns i de mindre kommunerna.

- En mer realistisk bedömning av volymmålen skulle troligen också ha kunnat komma från länsarbetsnämnden i Norrbotten om projektet förankrats hos dem. Arbetsmarknadsstyrelsen har dock beslutat att – i motsats till vad som sägs i besluten för Viplan-projektet – inte låta Lan Norrbotten ansvara för uppföljningen av projektet, utan har vänt sig direkt till projektägaren. Att projektägaren svarat för rapporteringen har gjort att delrapporterna varit ofullständiga jämfört med de krav som ställs i besluten. Bland annat har projektägaren kunnat hävda att samtliga deltagare varit långtidsarbetslösa när i själva verket endast en bråkdel tillhörde denna kategori. Projektets dåliga inriktning mot de svaga grupper det var tänkt att rikta sig mot har därmed inte uppmärksammats.

Den andra huvudorsaken till den bristande måluppfyllelsen är att Viplan-projektet lidit av **dålig planering och framförhållning**. Det tyngsta ansvaret för detta faller naturligtvis på projektägaren LO Norrbotten, men även andra aktörer har i viss mån bidragit till att den dåliga planeringen fått negativa konsekvenser för projektet.

- LO Norrbottens planering av projektet har redan från början präglats av otydlighet. Man har inte specificerat att projektet avser att inriktas mot långtidsarbetslösa, trots att man påstår att detta har varit målsättningen. Man har inte inkommit med en reviderad kostnadsplan för projektets första steg, vilket gör att det inte är möjligt att ta ställning till hur projektets utgifter i denna del var tänkta att fördelas. Man har också underlåtit att planera för eller åtminstone att ange hur deltagarnas försörjning ska finansieras.
- LO Norrbottens har därefter agerat långsamt när det gällt att se till att projektet fick den finansiering det behövde. Man har inkommit sent med sina ansökningar om medel till departementet (i relation till hur snart man behövde pengarna) och haft orealistiska förväntningar på hur snabbt ärendet skulle kunna handläggas. Detta har bidragit till att projektet har försenats, vilket i sin tur lett till avhopp och dålig nyrekrytering. LO Norrbotten har även stått oförberedda på att lösa frågan om deltagarnas finansiering när den aktivare användningen upphörde. Detta ledde till att deltagarna tvingades använda egen a-kassa under två månader.
- LO Norrbotten har använt sig av ett system där projektledarna betalats höga arvoden under de förhållandevis få dagar som de uppges ha undervi-

sat arbetsutvecklarna. Denna konstruktion för att ordna extra ersättning åt vissa projektdeltagare fanns inte beskriven i projektplanerna, där det framstod som att undervisningen var en del av projektet för dessa deltagare.

- LO Norrbotten har slutligen också brustit i sitt ansvar för dokumentation och uppföljning av projektet. Man har inte fört fullständiga deltagarlistor och heller inte dokumenterat de projektarbeten som deltagarna utfört. Den delrapportering man har inlämnat till departement och myndigheter har innehållit felaktigheter och slutrapporter inklusive ekonomisk redovisning har ej inkommit överhuvud taget. Detta är problematiskt ur utvärderingssynpunkt, men också eftersom Viplan-projektet i regeringsbeslutet betecknades som ett pilotprojekt på arbetsmarknadsområdet.

Det kan emellertid också konstateras att faktorer som inte kan läggas LO Norrbotten till last bidragit till att den dåliga planeringen fått genomslag i negativa konsekvenser för projektet.

- För det första kan situationen med tre delfinansiärer i projektet som LO Norrbotten behövt förhandla med, i sig själv sägas ha bidragit till samordningsproblem av det slag som uppstått.
- För det andra har departementet underlåtit att skaffa sig ett tillräckligt beslutsunderlag för att på ett rättvisande sätt kunna ta ställning till Viplan-metodens ändamålsenlighet och volymmålets rimlighet. Med ett fullständigare beslutsunderlag hade departementet kunnat medverka till att projektet fått en rimligare storlek.
- För det tredje har departementet och Ams underlåtit att uppmärksamma diskrepansen mellan den tid för vilket projektets kringkostnader var finansierade och den tid för vilken kostnaderna för deltagarnas ersättningar var finansierade. Om man hade noterat detta hade den olyckliga situation då projektet först riskerade att läggas ned, för att sedan fortsätta med två månader utan försörjning för deltagarna, kunnat undvikas

Det är naturligtvis svårt att utvinna generella lärdomar ur erfarenheter från enstaka projekt. Den studie av implementeringsprocessen som gjorts för Viplan-projektet indikerar emellertid att vissa saker kan vara värda att ta i beaktande för projektansökande och berörda myndigheter i kommande projekt.

För projektanordnare understryks nödvändigheten av att undersöka de behov och det deltagarunderlag som finns för det tilltänkta projektet. En viktig komponent för att lyckas med detta torde vara att försäkra sig om en god lokal förankring, där de som ska implementera projektet involveras i projektplanerna

så tidigt som möjligt. Som framhållits i tidigare rapporter från IFAU, finns även anledning att understryka vikten av god dokumentation och uppföljning.¹²⁰ Ett minimum i detta avseende torde vara att projektansökan uppställer tydliga mål, specificerade kostnader samt finansiering för projektet, att uppgifter finns om vilka som deltagit i projektet och att rapportering sker, vilken i möjligaste mån relateras till de i ansökan uppställda målen och kostnadsposter-na.

Utvärderingen av Viplan-projektet har uppmärksammat potentiella problem med att den faktiska hanteringen av den aktivare användningen av arbetslöshetsersättningen inte sammanfallit med vad som påbjuds i förordning och beslut. En möjlig lärdom från Viplan-projektet skulle kunna vara att det finns risk för oklar ansvarsfördelning när en aktör – länsarbetsnämnden – som ges en viktig roll gällande behandling av ansökan och uppföljning i förordning i beslut, inte ges denna roll i praktiken. I Viplan-projektet har exempelvis vissa krav uppställts på rapportering från projektet, som varit möjliga att uppfylla för länsarbetsnämnden, däremot inte för den som i praktiken ålades att rapportera – projektägaren.¹²¹

Utvärderingen har givit anledning att uppmärksamma vissa brister i departements handläggning av Viplan-projektet, gällande beslutsunderlaget inför det första ställningstagandet till om projektet skulle beviljas medel, gällande den stora mängden handläggare som varit inblandade i handläggningen och gällande uppföljningen av projektet. Liknande synpunkter har framförts i tidigare rapporter från IFAU.¹²² Som påpekats i utvärderingsrapporten om den aktivare användningen finns det anledning att tro att handläggningen av denna typ av ansökningar skulle kunna bli snabbare och enhetligare, och uppföljningsarbetet lättare om handläggningen samlats till en eller ett fåtal handläggare, istället för att som nu spridas på en mängd departementssekreterare med många andra arbetsuppgifter.¹²³ En alternativ möjlighet, som tidigare föreslagits av bland annat riksdagens revisorer¹²⁴, vore att överföra hanteringen av försöksmedel på ar-

¹²⁰ Se exempelvis Persson & Regnér (1999), Persson & Johansson (2000), Martinson (1999) och Gustavsson (1999).

¹²¹ Vikten av att ansvarsförhållandena för dokumentation och genomförande är tydliga framhålls även i exempelvis Persson & Johansson (2000).

¹²² Martinson (1999) och Gustavsson (1999).

¹²³ Martinson (1999), s 8f.

¹²⁴ Revisorerna sade sig ha ”svårt att förstå de principiella motiven” till varför regeringen skulle fatta beslut om anvisningen av medel till sådan försöksverksamhet. Man påpekade att det ofta rörde sig om förhållandevis små belopp och att ”anslaget inom denna verksamhet benämns inom

betsmarknadsområdet till den operativa myndigheten, AMV, närmare bestämt till Arbetsmarknadsstyrelsen.

Att samla beredningsarbetet av denna typ av ärenden till en särskild enhet som endast ägnade sig åt sådana uppgifter skulle ha syftet att underlätta uppbyggandet av specialkompetens och att göra handläggningen mer enhetlig samt att underlätta uppföljningsarbetet. Det är möjligt att en sådan förändring av handlägningsrutinerna vore enklare att genomföra på den operativa myndigheten, som i större utsträckning än regeringskansliet har handläggning av denna typ av ärenden som sin huvudsakliga arbetsuppgift.

departementet 'lekpengar'". Man ansåg därför att ansvaret för inriktning och medelstillelning till försöksverksamheten borde "delegeras till den operativa nivån, dvs. till Arbetsmarknadsverket". Riksdagens revisorer 1993/94:RR9, s. 4 och 1993/94:RR9 Bilaga 1, s. 61.

Referenslista

(För information om vad personerna haft för roll i hanteringen av Viplan-projektet, se Appendix 3. Om inget annat noterats är mottagaren av brev, e-brev etc utredare på IFAU.)

- Arbetsmarknadsdepartementet, beslut (1998-06-22), Protokoll A98/1826/A.
Arbetsmarknadsstyrelsen, beslut (1998-08-05), Dnr AP 98-4826-20 Ärendenr: 19.
Arbetsmarknadsstyrelsen, beslut (1998-12-30), Dnr AP 98-4826-20 Ärendenr: 9901.
Arbetsmarknadsstyrelsen, beslut (1999-09-30), Dnr AP 98-4826-20 Ärendenr 9929.
Arbetsmarknadsstyrelsen (1999-11-08), Halapi, Mikael & Tidblad, Jennie ”Slutrapportering av försöksverksamheten ”aktivare användning av a-kassan””. *Adressat är LO Norrbotten*.
Arbetsmarknadsstyrelsen (2000), Ams Apra 2000:1.
Berglund, Björn, telefonintervju (2000-03-27).
Berglund, Björn, brev (2000-04-14).
Berglund, Björn, telefonintervju (2000-05-29)
Björnfot, Anders, brev (2000-03-20).
Boström, Roland, telefonintervju (2000-05-24).
Boström, Roland, telefonintervju (2000-06-14).
Ds 2000:38 ”En effektivare arbetsmarknadsutbildning”.
Eriksson, Mauritz, fax (1998-08-18). *Adressat är Daniel Svensson (Arbetsmarknadsdepartementet)*.
Eliasson, Mauritz, telefonintervju (2000-05-22).
Eliasson, Mauritz, brev (2000-06-08).
Eliasson, Mauritz, brev (2000-06-22).
Eliasson, Mauritz, bilaga till e-brev (2000-11-20).
Eriksson, Birger, ”Forskningsplan för det nya navet”, (höstterminen 1993).
Eriksson, Birger, ”Det nya navet”, (höstterminen 1993).
Eriksson, Birger, fax (1998-08-18).
Fastberg, Roland, delrapport (1999-01-18). *Adressat är Arbetsmarknadsdepartementet*.
Fastberg, Roland, fax (1999-01-18). *Adressat är Ann-Christine Gullejö (Arbetsmarknadsdepartementet)*.
Fastberg, Roland, dokument (1999-11-18). *Titeln är ”Slutrapportering av försöksverksamheten ”aktivare användning av a-kassan” fram till 1999-09-30”. Ingen adressat*.
Fastberg, Roland, fax (1999-11-23). *Adressat är Pontus Ringborg (Näringsdepartementet)*.

Fastberg, Roland ”Pågående projekt”, dokument (2000-03-17).

Fastberg, Roland, bilaga till e-brev (2000-03-20).

Fastberg, Roland, telefonintervju (2000-04-05).

Fastberg, Roland, bilaga till e-brev (2000-04-06).

Fastberg, Roland, bilaga till e-brev (2000-11-13).

Grönlund, Hans, telefonsamtal (2000-03-20).

Gustavsson, Jan (1999), ”Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram”, IFAU Forskningsrapport 1999:1.

Gällivare kommunstyrelse, KS 1999-03-01 § 44.

Gällivare kommunstyrelse, KS 1999-09-20 § 387

Gällivare kommunstyrelse, KS 1999-12-06 § 480.

Heldebro, Anders, ”Utvärdering av första perioden”, Ny Väg (1997-11-07).

Isaksson, Ingemar, telefonintervju (2000-03-16).

Jatko, Lena, e-brev (2000-08-30).

Karvonen, Gunnar, telefonsamtal (2000-02-25).

Karvonen, Timo, fax (1997-11-25). *Adressat är Birger Eriksson.*

Karvonen, Timo, brev (1997-12-09). *Adressat är Kurt A. Larsson.*

Karvonen, Timo, brev (1998-03-11). *Adressat är Kristina Zakrisson.*

Karvonen, Timo, minnesanteckning från telefonsamtal (1998-08-17). *Samtal med Birger Eriksson.*

Karvonen, Timo, minnesanteckning från telefonsamtal (1998-08-18)a *Samtal med Birger Eriksson.*

Karvonen, Timo, minnesanteckning från telefonsamtal (1998-08-18)b *Samtal med Kristina Zakrisson.*

Karvonen, Timo, fax (1998-08-21). *Adressat är Sture Nordh (Arbetsmarknadsdepartementet).*

Karvonen, Timo, minnesanteckning från telefonsamtal (1998-08-26). *Samtal med Roland Boström.*

Karvonen, Timo, fax (1998-10-20). *Adressat är Daniel Svensson (Arbetsmarknadsdepartementet).*

Karvonen, Timo, fax (1998-10-21). *Adressat är Tuula Tikkanen Kihlgren (Arbetsmarknadsdepartementet).*

Karvonen, Timo, minnesanteckningar från träff med projektgruppen i Piteå (1998-11-21).

Karvonen, Timo, fax (1999-02-03). *Adressat är Jennie Tidblad.*

Leda.amv.se/leda/kommun/vecko (tillhör AMV:s interna hemsidor.)

Lind, Kurt, telefonsamtal (2000-04-13).

LO Norrbotten (1998-05-15), "Projekt LO Norrbotten", projektbeskrivning.

LO Norrbotten (1998-06-09), "Ansökan om projekt för analys och utveckling av arbetsmarknadspolitiken", Boström, Roland. *Adressat är Arbetsmarknadsdepartementet.*

LO Norrbotten (1998-08-18), "Projekt LO Norrbotten", projektbeskrivning.

LO Norrbotten (1999-08-12), "Anhållan om framflyttning av planerad uppföljning av arbetsmarknadsprojekt N1999/1860/A LO-facken i Norrbottens län", Eliasson, Mauritz. *Adressat är Näringsdepartementet.*

LO Norrbotten (1998-09-10), "Projekt Analys och utveckling av arbetsmarknadspolitiken", Boström, Roland, ansökan. *Adressat är Lan Norrbotten.*

LO Norrbotten (1999-09-06), "Ansökan om fortsatta medel till arbetsmarknadsprojekt för långtidsarbetslösa [...]" Eliasson, Mauritz & Fastberg, Roland. *Adressat är Näringsdepartementet och Ams.*

LO Norrbotten (1999-10-28), "Rekvision av fortsatta medel till arbetsmarknadsprojekt för långtidsarbetslösa från Näringsdepartementet. Enligt Regeringsbeslut 1999-02-25, I 10, N1999/1860/A." Eliasson, Mauritz. *Adressat är Näringsdepartementet.*

Lugnfors, Ingvar, telefonintervju (2000-05-25).

Länsarbetsnämnden i Norrbottens län, beslut 1999-11-23, dnr BD 4.5-588/98.

Länsarbetsnämnden i Västerbottens län, "Uppföljningsbesök vid projekt Ny Väg - Robertsfors, 6 november 1997", Johansson, Maritha (1997-11-28).

Martinson, Sara (1999), "Aktivare användningen av arbetslöshetsersättningen - en uppföljning", IFAU Forskningsrapport 1999:7.

Niva, Jim, e-brev (2000-04-03).

Pajala kommunstyrelse, KS 1999-05-17 § 91 Dnr 1999.282.

Persson Kristian & Johansson, Eva (2000), "Friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel. Slutrapport.", IFAU Forskningsrapport 2000:1.

Persson, Kristian & Regnér Håkan (1999), "Friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel. Delrapport.", IFAU Stencilserie 1999:1.

Projekt "Ny Väg" Robertsfors (projektbeskrivning).

Projekt "Ny Väg" Robertsfors, Slutredovisning, Bilaga 2.

Proposition 1997/98:1, Budgetpropositionen för 1998. Utgiftsområde 14.

Proposition 1998/99:1 Budgetpropositionen för 1999. Utgiftsområde 14.

Regeringsbeslut (1998-09-03) A98/1743/A.

Regeringsbeslut (1998-12-17) A98/2937/A.

Regeringsbeslut (1999-02-25) N1999/1860/A.

Riksdagens revisorer 1993/94:RR9 Riksdagens revisorers förslag angående arbetsmarknadspolitiken.

Ringborg, Pontus, dagboksanteckning på Näringsdepartementet (1999-10-19).

Ringborg, Pontus, intervju (2000-02-21).
Sandman, Lage, telefonintervju (2000-05-25).
Statsliggaren 1998 (Utgiftsområde 14).
Statsliggaren 1998 (Utgiftsområde 14).
Statsliggaren 1999 (Utgiftsområde 14).
Statsliggaren 2000 (Utgiftsområde 14).
Svensson, Daniel, e-brev (2000-03-15).
Tidblad, Jennie, e-brev (2000-02-28).
Tidblad, Jennie, telefonsamtal (2000-07-17).
Tidblad, Jennie, telefonsamtal (2000-08-25).
Tidblad, Jennie, e-brev (2000-10-16).
Vedung, Evert (1998), ”Utvärdering i politik och förvaltning”.
Viplan AB, ”Projekt LO Norrbotten”, Offert Nr: 9902-01 (1999-02-09)a. *Adressat är LO Norrbotten.*
Viplan AB, ”Projekt LO Norrbotten”, Offert Nr: 9902-01 (1999-02-09)b. *Adressat är LO Norrbotten.*
Wadman, Mats, Gulleström, Ann-Christine & Svensson, Daniel, intervju (2000-03-22).
Westerlund, Gun-Britt, telefonsamtal (2000-03-23).
Westerlund, Ulf, telefonintervju (2000-03-13).
Westerlund, Ulf, brev (2000-03-28).
Ylipuranen-Brännström, Carina, telefonsamtal (2000-02-22).
Ylipuranen-Brännström, Carina, telefonsamtal (2000-02-23).
Zakrisson, Kristina, e-brev (2000-11-23).

Appendix 1

Appendix 2

I denna sektion ges en kronologisk översikt över de viktigaste händelserna före, under och efter Viplan-projektet. De mest centrala händelserna har markerats i fetstil.

- Okt –96 LO-facken i Norrbottens representantskapsmöte, där missnöje med undanträngningseffekter av arbetsmarknadsåtgärder (t ex arbetslivsutveckling (ALU), arbetsplatsintroduktion (API)) och behovet av nya grepp för att lösa arbetsmarknadssituationen i länet diskuteras.
- Feb –97 Första kontakt med den dåvarande arbetsmarknadsministern Margareta Winberg om möjlighet att starta ett projekt för att studera det som diskuterades på representantskapsmötet.
- Jun –97 Viplan-metoden (se 2.1.1) som ett sätt att hjälpa arbetslösa presenteras för LO Norrbottens styrelse av utbildningsföretaget Viplan AB.
- Höst –97 LO Norrbotten och Viplan tar fram en projektskiss för ett projekt där arbetslösa ska gå ut i företag och samla in material för en studie av undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Övriga syften med projektet är att låta de arbetslösa upprätta Viplaner över företagen och att företagen under arbetet med ovanstående ska lära känna de arbetslösa som en resurs.
- 97-11-15 Tankarna i projektskissen presenteras för Margareta Winberg, som enligt LO Norrbotten är positiv till idén, men tycker att den föreslagna projekttiden på tre år är för lång.
- Jan –98 En projektplan inlämnas till handläggare på arbetsmarknadsdepartementet (AD). I projektplanen – som är betydligt mer konkret och mer utarbetad än projektskissen – beskrivs ett tvåårigt projekt omfattande 440 långtidsarbetslösa i fyra kommuner. Projektplanen betonar projektets inriktning mot att skapa kontakter mellan arbetslösa och företag genom att deltagarna samlar in uppgifter om

företagen och sammanställer Viplaner över dem. Syftet att samla in uppgifter för analys av undanträngningseffekter finns kvar, men diskuteras inte.

- Maj -98 Projektet presenteras, enligt LO Norrbotten, för tjänstemän vid AD.
- 98-06-09 Ansökan om projektanslag om ca 18,6 Mkr på fyra kommuner under 1998-99 för totalt 460 långtidsarbetslösa (varav 440 ska ges minst 40 veckors utbildning/praktik) inkommer till AD från LO Norrbotten. Projektet ska bedrivas i Arvidsjaur, Gällivare, Piteå och Övertorneå kommuner. En projektplan som i stort liknar den som inkom till AD i januari medföljer ansökan. Ansökan gäller medel för att täcka projektkostnader, förutom kostnader för lokaler, deltagarnas resor och datorer (som deltagande kommuner ska bekosta) och för ersättning till deltagarna (som inte diskuteras i ansökan).
- 98-08-03 Kommunalråden i de deltagande kommunerna informeras om projektet.
- 98-08-05 Ams beviljar aktivare användning av arbetslöshetsersättning för 400 deltagare i projektet under perioden 98-09-01 till 98-12-31, med krav om delrapportering senast 99-01-22.**
- 98-08-25 AD – företrädare av statssekreterare Sture Nordh, departementsrådet Mats Wadman samt ansvariga handläggare – och LO Norrbotten/Viplan håller överläggningar om projektet.
- 98-09-02 Lan Norrbotten och AF-cheferna i berörda kommuner informeras om projektet. LO Norrbotten uppdrar åt de lokala LO-ordförandena att kalla till informationsmöten om projektet på orten.
- 98-09-03 Regeringen beslutar att bevilja 1,9 Mkr för ett första steg i projektet, omfattande 40 deltagare i två månader, med specificerade krav på delrapportering 98-12-15 och slutrapport 99-**

03-01. Den senare ska innehålla en beskrivning och ekonomisk redovisning av projektet samt framhålla erfarenheter på arbetsmarknadsområdet från projektet.

98-09-11 LO Norrbotten ber AF att börja rekrytera deltagare till projektet.

Sept –98 Övertorneå kommun hoppar av projektet och ersätts av Pajala.

98-10-12 Projektets steg 1 – utbildning av 40 projektledare – startar.

98-10-22¹²⁵ Ansökan från LO Norrbotten till Lan Norrbotten (skriven 98-09-10) om 350 000 kronor för att täcka kostnader för bl a ”ekonomisk stimulans till deltagarna utöver a-kasseersättning” och resor för deltagarna.

98-10-28 Ansökan från LO Norrbotten till Näringsdepartementet (ND)¹²⁶ om kompletterande anslag om 475 000 kronor för att täcka projektets momsutgifter.

98-11-23 Lan Norrbotten beviljar LO Norrbottens ansökan om högst 350 000 kronor för täckning av ”bl a resekostnader”. Inget nämns om ”ekonomisk stimulans” till deltagarna. Utbetalning ska ske först efter inlämnande av skriftlig rapport och endast mot verifierade och av Lan Norrbotten godkända kostnader.

98-11-25 Ansökan om projektanslag från LO Norrbotten till ND om ca 11,5 Mkr för genomförande av det andra steget i projektet, omfattande ytterligare 400 deltagare under 1999 med beräknad start i januari 1999.

98-12-08 Delrapport till ND och Ams gällande projektets första steg från Viplan AB på uppdrag av LO Norrbotten. Delrapporten innehåller

¹²⁵ Lan Norrbottens beslut (se 98-11-23) hänvisar till en ansökan av detta datum. Ansökan är emellertid daterad 98-09-10. Troligen skrevs den vid det tidigare tillfället men skickades inte förrän i oktober.

¹²⁶ Efter 1998 års val ombildades departementen så att bl a det tidigare Arbetsmarknadsdepartementet uppgick i ett nyskapat Näringsdepartement.

samtidigt en ansökan till Ams om fortsatta medel ur den aktivare användningen för projektets andra steg.

- 98-12-15 Pengar från Lan Norrbotten – 350 000 kronor – kommer in på projektets konto. Någon skriftlig rapport eller några verifikationer av vilka kostnader medlen ska användas/har använts till inkommer inte till Lan Norrbotten vare sig förr eller senare.
- 98-12-17 Regeringen beslutar att i enlighet med ansökan 98-10-28 täcka projektets momsutgifter om 475 000 kronor.
- 98-12-30 Ams beslutar att bevilja förlängning av den aktivare användningen av a-kassan för 300 projektdeltagare från 99-01-01 till 99-09-30. En rapport om projektet ska inlämnas till Ams senast 99-07-16.
- 99-02-08 Möte om projektets fortsättning mellan näringsminister Björn Rosengren, LO Norrbotten och Viplan AB.
- 99-02-25 Regeringen beslutar att bevilja 8 Mkr för projektets andra steg under 1999. 4 Mkr ska utbetalas omedelbart men ytterligare 4 Mkr först sedan LO Norrbotten senast 99-08-01 redovisat uppnådda effekter och vidare finansieringsbehov för projektet. Senast 00-03-01 ska en slutrapport för projektet avlämnas, vilkens utseende dock ej närmare specificeras. Projektets omfattning anges till ca 200 deltagare (utöver de 40 som redan finns i projektet).**
- 99-03-01 Sista inlämningsdatum för slutrapport innehållande bl a ekonomisk redovisning till ND om projektets steg 1. Ingen rapport inkommer då eller senare.**
- Apr-Maj Projektets steg 2 kommer igång på allvar efter att de erforderliga kommunala besluten om lokaler och datorer fattats. Projektet har stått stilla i väntan på medel under åtminstone januari och februari 1999.**

- 99-08-13 Anhållan från LO Norrbotten till ND om framflyttning av planerad uppföljning av projektet till slutet av september 1999 och förlängning av projektet till februari 2000, då projektets andra steg p g a förseningar hos departement och kommuner inte kom igång på allvar förrän i april/maj 1999.
Deltagarantalet vid ”nystarten” i maj anges till totalt 33 personer jämfört med ”målsättningen på 120”. Någon målsättning på 120 deltagare har tidigare ej förekommit i några handlingar.
- 99-09-08 Delrapport med ansökan om fortsatta medel till projektet från ND och fortsatt användning av ”aktivare användning” från Ams. Antalet deltagare för projektet som helhet anges till 65.
- 99-09-16 Ams avslår LO Norrbottens ansökan om fortsatta medel ur den aktivare användningen med motiveringen att åtgärden enligt lag upphör 99-09-30.
- 99-10-19 LO Norrbotten meddelar ND per telefon att projektet inte kan bedrivas vidare på grund av uteblivna anslag från Ams (se 99-09-16).
- Okt -99 LO Norrbotten förhandlar med Lan Norrbotten om medel för deltagarnas försörjning. Deltagarna beviljas slutligen arbetspraktikersättning (APR) för oktober månad och utlovas pengar för januari och februari 2000.
- 99-10-28 Rekvisition till ND från LO Norrbotten om utbetalning av de återstående 4 Mkr. Anger att av beloppet 8 Mkr är 4 Mkr förbrukat januari till juli 1999, 2,6 Mkr förbrukat augusti till oktober 1999, och återstående 1,6 Mkr beräknas gå åt för att slutföra projektet perioden november 1999 till och med februari 2000. Anger att 41 personer f n deltar i projektet och att 31 slutat varav 25 i aktiva lösningar.
- 99-11-08 Ams kräver in slutrapporter för projekt som använt aktivare användningen av a-kassan. Sista rapporteringsdatum 99-11-26.

- Nov-Dec Deltagarna går på egen a-kassa.
- 99-11-26 Sista slutrapporteringsdatum för aktivare användning. Ingen rapport inkommer till Ams då eller senare.**
- 99-12-06 Lan Norrbotten inkommer på ND:s begäran med ett yttrande om projektet där man menar att projektet bör få finansiering så att det kan avslutas i februari 2000, men ej få förlängning.
- 99-12-13 Handläggare på ND anger att ärendet dragits för näringsminister Björn Rosengren och att medlen ska utbetalas.**
- 00-01-07 Projektet läggs ned i Arvidsjaur på grund av osäkerhet om finansiering och lågt deltagarantal.
- 00-02-29 Projektet avslutas planerligt i övriga kommuner.**
- 00-03-01 Slutrapporteringsdatum till ND för projektets steg 2. Ingen rapport inkommer då eller senare.

Appendix 3

I detta appendix finns en förteckning över de personer som förekommer i rapporten.

Berglund, Bo (ordförande, LO Piteå)
Björnfot, Anders ("Viplan-ansvarig", Pajala kommun)
Boström, Roland (f d ordförande, LO Norrbotten)
Eliasson, Mauritz (ordförande, LO Norrbotten)
Eriksson, Birger (Viplan)
Fastberg, Roland (Viplan)
Grönlund, Hans (chef, AF Piteå)
Gullesjö, Ann-Christine (handläggare, Näringsdepartementet, tidigare Arbetsmarknadsdepartementet)
Isaksson, Ingemar (Länsarbetsnämnden i Norrbottens län)
Jatko, Lena (biträdande länsarbetsdirektör, Länsarbetsnämnden i Norrbottens län)
Karvonen, Gunnar (chef, Pajala Utveckling)
Karvonen, Timo (f d projektansvarig Viplan-projektet, LO Norrbotten)
Larsson, Kurt A. (ordförande, Kommunförbundet Norrbotten, f d kommunalråd i Övertorneå kommun)
Lind, Kurt (chef, AF Pajala)
Lugnfors, Ingvar (ordförande, LO Pajala)
Niva, Jim ("Viplan-ansvarig", Gällivare kommun)
Nordh, Sture (departementssekreterare, Arbetsmarknadsdepartementet)
Ringborg, Pontus (handläggare på Näringsdepartementet).
Sandman, Lage (f d ordförande, LO Arvidsjaur)
Svensson, Daniel (handläggare, Näringsdepartementet, tidigare Arbetsmarknadsdepartementet)
Tidblad, Jennie (handläggare, Ams Enheten för arbetsmarknadsprogram)
Wadman, Mats (departementsråd, Näringsdepartementet, tidigare Arbetsmarknadsdepartementet)
Westerlund, Gunn-Britt (chef, AF Arvidsjaur)
Westerlund, Ulf (personalchef, Arvidsjaur kommun)
Ylipuranen-Brännström, Carina (arbetsmarknadsansvarig, Övertorneå kommun)
Zakrisson, Kristina (socialdemokratisk ledamot av Arbetsmarknadsutskottet och riksdagskvinnor för Norrbottens län)