

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2019/20:AU11

Riksrevisionens rapport om stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår den motion som väckts med anledning av regeringens skrivelse och lägger skrivelsen till handlingarna.

Riksrevisionen har granskat Arbetsförmedlingens program Stöd till start av näringsverksamhet. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt. I rapporten lämnas rekommendationer till Arbetsförmedlingen.

I betänkandet finns en reservation (M, SD, KD).

Behandlade förslag

Skrivelse 2019/20:73 Riksrevisionens rapport om stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt.

Två yrkanden i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt	5
Reservation	10
Riksrevisionens rapport om stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt (M, SD, KD)	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	12
Skrivelsen.....	12
Följdmotionen	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt

Riksdagen avslår motion

2019/20:3500 av Mats Green m.fl. (M, KD) yrkandena 1 och 2 samt
lägger skrivelse 2019/20:73 till handlingarna.

Reservation (M, SD, KD)

Stockholm den 23 april 2020

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Gulan Avci

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gulan Avci (L), Martin Ådahl (C), Josefin Malmqvist (M), Malin Danielsson (L), Ciczie Weidby (V), Camilla Brodin (KD), Betty Malmberg (M), Niklas Wykman (M), Anna Vikström (S), Annelie Karlsson (S), Fredrik Stenberg (S), Ingela Nylund Watz (S), Jörgen Hellman (S), Karolina Skog (MP), David Lång (SD), Mattias Bäckström Johansson (SD) och Tobias Andersson (SD).

Redogörelse för ärendet

Utskottet behandlar i detta betänkande regeringens skrivelse 2019/20:73 Riksrevisionens rapport om stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt och en motion som har väckts med anledning av skrivelsen. Förslagen i motionen finns i bilagan.

Enligt riksdagsordningen ska Riksrevisionen lämna sina granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen till riksdagen. Riksdagen ska överlämna rapporterna till regeringen, som sedan ska återkomma i en skrivelse till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder regeringen vidtagit eller avser att vidta med anledning av iakttagelserna i rapporterna.

Riksrevisionen överlämnade i september 2019 granskningsrapporten Stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt (RiR 2019:27) till riksdagen. I oktober 2019 informerade företrädare för Riksrevisionen utskottet om granskningsrapporten, och i februari 2020 överlämnade regeringen skrivelse 2019/20:73 till riksdagen.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkandena och lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Förslagen i motionen handlar bl.a. om åtgärder för att motverka överskuldssättning hos deltagare i programmet Stöd till start av näringsverksamhet. Förslagen avstyrks bl.a. med hänvisning till granskningens rekommendationer.

Jämför reservationen (M, SD, KD).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat Arbetsförmedlingens program Stöd till start av näringsverksamhet. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt (RiR 2019:27).

Bakgrund och metod

Riksrevisionen konstaterar inledningsvis att Stöd till start av näringsverksamhet (härefter SNV) är ett arbetsmarknadspolitiskt program som ska ge personer som är eller riskerar att bli arbetslösa en möjlighet att starta egen verksamhet. Stödet ger försörjning i form av aktivitetsstöd under maximalt sex månader. SNV får lämnas till den som enligt förordningen om arbetsmarknadspolitiska program bedöms ha ”goda förutsättningar att driva näringsverksamheten med tillfredsställande lönsamhet och som genom verksamheten kan få varaktig sysselsättning” (SFS 2000:634).

När det gäller effekter på sysselsättningen pekar Riksrevisionen på att ett flertal studier har visat att deltagande i SNV överlag ger en högre chans att bli sysselsatt jämfört med att t.ex. vara öppet arbetslös eller delta i en annan insats. Mätt på detta sätt framstår SNV alltså som ett lyckat program. Enligt Riksrevisionen finns det dock – även om studierna är få – tecken på att deltagare får låga inkomster, vilket i förlängningen kan leda till överskuldssättning.

Mot denna bakgrund anser Riksrevisionen att det är viktigt att undersöka effekterna på arbetsmarknadsstatus, inkomster och överskuldssättning på längre sikt. Det är också viktigt enligt Riksrevisionen att noggrannare undersöka de motstridiga resultaten mellan sysselsättning och inkomster av deltagande i programmet. Riksrevisionen ställer sig även frågan om

Arbetsförmedlingen arbetar tillräckligt för att säkerställa att de som anvisas får en varaktig försörjning och för att reducera risken för överskuldssättning. Riksrevisionen framhåller att bättre kunskap om programmet kan ge en mer rättvisande förväntansbild för både arbetsförmedlare och potentiella deltagare.

När det gäller programmets effekt baseras granskningen på en registerstudie med data från Arbetsförmedlingen, Statistiska centralbyrån och Kronofogden. Jämförelser görs mellan deltagare och liknande icke-deltagares överskuldssättning och arbetsmarknadsutfall såsom sysselsättning, faktorinkomst och transfereringar. Eftersom effektutvärderingen analyserar individer som deltog i SNV under åren 2003 till 2007 medger detta att arbetsmarknadsutfall kan studeras under en lång period efter avslutat program.

När det gäller hur Arbetsförmedlingen arbetar med programmet baseras granskningen på intervjuer med personal på Arbetsförmedlingen och på dokumentstudier. Den offentligfinansiella effekten har beräknats med utgångspunkt från de individuella skattningarna i registerstudien.

Iakttagelser och rekommendationer

När det gäller effekten på arbetsmarknadsstatus visar granskningen att beroende på vilken sysselsättningsindikator som används skiftar resultaten mellan tydligt positiva till negativa. Ju högre krav som ställs för att räknas som sysselsatt, desto svagare blir effekten. Riksrevisionen beskriver det som att programmets effekter för deltagarna är blandade. Riksrevisionen påpekar dock att för att klassas som sysselsatt enligt den modell som använts krävs det låga inkomster, och för egenföretagare räcker det att ha en aktiv näringsverksamhet, oavsett om den är lönsam eller ej.

När det gäller inkomsten visar granskningen att effekten var negativ under flera år efter deltagandet. Efter ungefär sju år är effekten positiv för män. För kvinnor går den från negativ till ungefär noll efter åtta år. Granskningen visar också att risken för överskuldssättning ökade för deltagare i programmet. De minskade utbetalningarna från socialförsäkringssystemet som uppkommer till följd av programdeltagande gör att Riksrevisionen beskriver den offentligfinansiella effekten som positiv.

När det gäller Arbetsförmedlingens arbete med programmet visar granskningen att trots en förbättrad och ökad central samordning arbetar lokala arbetsförmedlingskontor fortfarande på olika sätt. Riksrevisionen konstaterar att det t.ex. inte genomförs några systematiserade lokala uppföljningar efter avslutat program. Även när det gäller att informera och rusta potentiella deltagare anser Riksrevisionen att det finns en alltför hög variation i arbetssätt. Trots tydliga anvisningar menar Riksrevisionen att dessa inte tillämpas regelbundet och att riskerna med eget företagande på sina ställen inte ges så stort utrymme i informationen innan programmet startar.

Sammantaget leder iakttagelserna Riksrevisionen till slutsatsen att programmet överlag fungerar bra men att effektiviteten ändå kan förbättras.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen:

- Ge tydligare information till deltagarna om riskerna med eget företagande. Resultaten visar att egenföretagande i genomsnitt ger relativt låga inkomster och ökad risk för överskuldsättning. Arbetsförmedlingen kan förbättra informationen till potentiella deltagare. Deltagarna bör på förhand vara införstådda med att egenföretagande ofta är förknippat med långa perioder av relativt låga inkomster, vilket i förlängningen även kan öka risken för en ohållbar skuldsituation. Individer som startar en enskild näringsverksamhet löper en särskilt stor risk på grund av det personliga betalningsansvaret.
- Utred om förberedande utbildning för SNV även bör ges i en mer avgränsad form. I flertalet intervjuer återges att många arbetssökande, som hade varit särskilt betjänta av utbildningen, väljer bort den eftersom utbildningstiden på fem veckor framstår som ett onödigt hinder till deras programstart. En anpassad, kortare version kan framstå som mer attraktiv för dessa.
- Lokala uppföljningar efter programavslut bör göras mer systematiskt. Att avgöra vilka som är lämpliga programdeltagare och vilket stöd individen behöver innan och under programperioden är en uppgift som kräver kunskap och erfarenhet. En systematisk uppföljning av tidigare programdeltagare kan bidra till bättre bedömningsgrund för arbetsförmedlaren.
- Arbetsförmedlingens utvärdering av programmet bör få en längre uppföljningshorisont och kompletteras med exempelvis inkomster. I den årliga Arbetsmarknadsrapporten genomför Arbetsförmedlingen utvärderingar av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Där framstår Stöd till start av näringsverksamhet som ett av de mest lyckade programmen med utgångspunkt i effekten på sysselsättning. Men vad som utgör ett lyckat arbetsmarknadsutfall är betydligt svårare att utvärdera för en egenföretagare jämfört med en anställd. En längre uppföljningshorisont och kompletterande utfallsmått såsom inkomster skulle ge en mer rättvisande bild av programmets effekter och borde regelbundet rapporteras tillsammans med sysselsättningsutfallet.

Riksrevisionen lämnar inga rekommendationer till regeringen.

Regeringens skrivelse

I skrivelse 2019/20:73 Riksrevisionens rapport om stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt framhåller regeringen att en väl utformad aktiv arbetsmarknadspolitik bidrar till att fler kan komma i jobb. Regeringen konstaterar att SNV är ett arbetsmarknadspolitiskt program som ska ge kvinnor och män som är eller riskerar att bli arbetslösa en möjlighet att starta egen verksamhet. Regeringen

välkomnar Riksrevisionens granskning och anser att den bör vara ett viktigt bidrag till Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning av programmet SNV.

Regeringen konstaterar att Riksrevisionen inte lämnar någon rekommendation till regeringen i sin granskning. Regeringen anger att den löpande följer att de resurser som tilldelas Arbetsförmedlingen används på effektivt sätt.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport i och med skrivelsen är slutbehandlad.

Motionen

I kommittémotion 2019/20:3500 av Mats Green m.fl. lyfter Moderaterna och Kristdemokraterna fram delar av granskningsrapporten, bl.a. att Arbetsförmedlingen på ett oregelbundet sätt tillämpar anvisningen att informera om riskerna med att driva eget företag och om det särskilda betalningsansvar som gäller för enskilda näringsidkare och handelsbolag. Partierna konstaterar att Arbetsförmedlingen genomgår en stor reformeringsprocess. I ett sådant läge anser de att det är viktigt att regeringen visar ledarskap och ger tydliga uppdrag till myndigheten. Att inte vidta några direkta åtgärder med hänvisning till att Riksrevisionen inte lämnar några rekommendationer till regeringen anser Moderaterna och Kristdemokraterna är ansvarslost.

Mot denna bakgrund anser partierna att regeringen bör ta fram en åtgärdsplan med tydliga krav på Arbetsförmedlingen att motverka överskuldssättning hos deltagare i det arbetsmarknadspolitiska programmet Stöd till start av näringsverksamhet (yrkande 1).

Partierna anser att det också bör göras en översyn av och tas ett helhetsgrepp om programmet Stöd till start av näringsverksamhet och att regeringen bör återkomma med förslag om förändring av programmet och om hur detta på lämpligt sätt kan genomföras i reformeringen av Arbetsförmedlingen (yrkande 2).

Utskottets ställningstagande

Utskottet har ofta framhållit vikten av en aktiv arbetsmarknadspolitik, bl.a. för att motverka att personer stängs ute från arbetsmarknaden och för att hålla sysselsättningen uppe vid en ekonomisk avmattning. I och med den pågående coronakrisen blir den aktiva arbetsmarknadspolitiken särskilt viktig för att bättre möta en utveckling där fler bedöms bli arbetslösa. Till den aktiva arbetsmarknadspolitiken hör bl.a. programmet Stöd till start av näringsverksamhet och utskottet noterar att regeringen har aviserat en förlängning av programmet för att stärka förutsättningarna för att möta en ökande arbetslöshet.

När det gäller Riksrevisionens granskning anser utskottet att den är välkommen, och utskottet delar regeringens uppfattning att granskningen bör

vara ett viktigt bidrag till Arbetsförmedlingens styrning, användning och uppföljning av programmet Stöd till start av näringsverksamhet. Utskottet noterar att Riksrevisionen inte lämnar någon rekommendation till regeringen.

I motionen från Moderaterna och Kristdemokraterna föreslås det bl.a. att regeringen bör ta fram en åtgärdsplan med tydliga krav på Arbetsförmedlingen att motverka överskuldssättning hos deltagare i programmet Stöd till start av näringsverksamhet och att regeringen bör göra en översyn av hela programmet.

Utskottet håller förvisso med om att granskningens iakttagelser när det gäller bl.a. riskerna med överskuldssättning hos deltagare i programmet ger anledning till oro, men noterar också att Riksrevisionen rekommenderar Arbetsförmedlingen att ge tydligare information i detta avseende.

Vidare anser utskottet att i dessa oroliga tider måste allt fokus för Arbetsförmedlingen vara situationen här och nu och på att möjliggöra att alla individer som skrivs in hos myndigheten får det stöd de behöver. Det är därför inte lämpligt, anser utskottet, att nu överväga en genomgripande översyn av hela programmet Stöd till start av näringsverksamhet.

Utskottet anser därmed att regeringen gör en rimlig bedömning när den framhåller att den löpande följer att de resurser som tilldelas Arbetsförmedlingen används effektivt, men i övrigt inte avser att vidta några direkta åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskning. Utskottet ser alltså inget skäl att rikta något tillkännagivande till regeringen.

Sammanfattningsvis föreslår utskottet att riksdagen avslår motionsyrkandena och lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Reservation

Riksrevisionens rapport om stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbets sätt (M, SD, KD)

av Josefin Malmqvist (M), Camilla Brodin (KD), Betty Malmberg (M), Niklas Wykman (M), David Lång (SD), Mattias Bäckström Johansson (SD) och Tobias Andersson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:3500 av Mats Green m.fl. (M, KD) yrkandena 1 och 2 samt lägger skrivelse 2019/20:73 till handlingarna.

Ställningstagande

Liksom utskottet noterar vi att en förstärkning av programmet Stöd till start av näringsverksamhet hör till en av de åtgärder som regeringen presenterat för att mildra de svåra konsekvenserna för sysselsättningen som spridningen av coronaviruset medför. Vi anser också att programmet Stöd till start av näringsverksamhet är en viktig del av arbetsmarknadspolitiken, varför Riksrevisionens granskning är motiverad. Tyvärr måste vi dock konstatera att utskottet går på regeringens linje när det inte ser någon anledning att ta fasta på Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

Enligt Riksrevisionens granskning framgår det tydligt i Arbetsförmedlingens handläggarstöd att arbetsförmedlaren ska informera om riskerna med att driva eget företag och om det särskilda betalningsansvar som gäller för enskilda näringsidkare och handelsbolag. Granskningen visar dock att Arbetsförmedlingen i praktiken brister i sin information, och Riksrevisionen lämnar därför en rekommendation till Arbetsförmedlingen om att ge deltagarna i programmet tydligare information om riskerna med eget företagande.

Riksrevisionen pekar också på att affärsplan och budget noggrant ska prövas av Arbetsförmedlingens handläggare innan materialet skickas till en privat konsult som har till uppgift att ge rekommendationer inför beslut om deltagande i programmet. Men enligt Riksrevisionen finns det brister även här. Dessutom verkar det vara så att om konsulten skulle ha invändningar mot affärsplanen betyder det ofta att den sökande ska komplettera och försöka på nytt. Vidare skriver Riksrevisionen att det är ovanligt att arbetsförmedlarna

avviker från konsultens rekommendation på grund av bristande kompetens i att göra en affärsmässig bedömning.

Samtidigt som Arbetsförmedlingen för stunden är upptagen med att hantera konsekvenserna av coronakrisen är myndigheten mitt i en stor reformeringsprocess. I ett sådant läge är det viktigt att regeringen visar ledarskap och ger tydliga uppdrag till myndigheten. Att frånga sitt ansvar med hänvisning till att Riksrevisionen inte lämnar några rekommendationer till regeringen i sin rapport är ansvarslöst.

Mot denna bakgrund anser vi att regeringen bör ta fram en åtgärdsplan med tydliga krav på Arbetsförmedlingen att motverka överskuldsättning hos deltagare i det arbetsmarknadspolitiska programmet Stöd till start av näringsverksamhet.

Vi anser även att det bör göras en översyn av och tas ett helhetsgrepp om programmet Stöd till start av näringsverksamhet och att regeringen bör återkomma med förslag om förändring av programmet och om hur detta på lämpligt sätt kan genomföras i reformeringen av Arbetsförmedlingen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2019/20:73 Riksrevisionens rapport om stöd till start av näringsverksamhet – långsiktiga effekter och Arbetsförmedlingens arbetssätt.

Följdmotionen

2019/20:3500 av Mats Green m.fl. (M, KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör ta fram en åtgärdsplan med tydliga krav på Arbetsförmedlingen för att motverka överskuldsetting hos deltagare i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program Stöd till start av näringsverksamhet och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en översyn av och ett helhetsgrepp på programmet Stöd till start av näringsverksamhet samt att regeringen bör återkomma med förslag på förändring av detta samt hur detta på lämpligt sätt kan genomföras i reformeringen av Arbetsförmedlingen, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.