



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Hur fungerar anställningsstöden?

Martin Lundin

Hur fungerar anställningsstöden?

av

Martin Lundin^Ω

2001-10-05

Sammanfattning

Anställningsstöden riktar sig till arbetsgivare som rekryterar personer som under en längre tid inte haft något arbete. Syftet med denna rapport är att följa upp stöden och ge en bild av hur de har fungerat. Tre huvudområden studeras: förvaltningsprocessen, anställningsstödens utformning i praktiken och utfallet av åtgärderna. Undersökningen baseras på enkäter som besvarats av arbetsförmedlare och åtgärdsdeltagare, samt på statistik från Arbetsmarknadsstyrelsen.

Studien visar bl a att arbetsförmedlarna inledningsvis upplevde regelverket som bristfälligt, men att det efter hand blivit tydligare. Drygt 70 procent av arbetsförmedlarna tycker dock fortfarande att informationen om vilka undantag som kan göras brister. Eftersom många anställningsstöd handlar om dessa undantag är problemet påtagligt, framförallt ur rättssäkerhetssynpunkt. Vidare visar studien att deltagarna är nöjda med anställningsstöden ”i sig”, men på samma gång tycker ungefär hälften att de inte har förbättrat sina möjligheter att få ett osubventionerat arbete tack vare åtgärden.

^Ω Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Box 513, 751 20 Uppsala. Tel: 018 – 471 70 81. E-post: martin.lundin@ifau.uu.se.

Ett stort tack till dem som bidragit med värdefulla kommentarer och hjälp under arbetets gång: Susanne Ackum Agell, Erika Ekström, Anders Forslund, Daniela Fröberg, Oskar Nordström Skans, Sara Martinson, Kristian Persson, Rune Åberg och deltagarna vid seminarier vid IFAU den 20 juni 2001 och Näringsdepartementet den 29 juni 2001. Ett tack riktas även till de personer – arbetsförmedlare och åtgärdsdeltagare – som besvarat IFAU:s enkäter, samt till Anders Wellman och Lena Stoltz vid Ams statistikenhet som levererat vissa statistiska uppgifter.

Innehållsförteckning

1	Inledning	4
1.1	Syfte.....	4
1.2	Material.....	6
2	Vad är anställningsstöd?	8
2.1	Generellt om regelverket	8
2.2	Allmänt anställningsstöd.....	9
2.3	Förstärkt anställningsstöd	10
2.4	Särskilt anställningsstöd	10
2.5	Sammanfattning	11
3	Förvaltningsprocessen.....	12
3.1	Förstår arbetsförmedlarna regelverket?	12
3.2	Kan arbetsförmedlarna genomföra regelverket?.....	16
3.3	Vill arbetsförmedlarna genomföra regelverket?	20
3.4	Sammanfattning	22
4	Anställningsstöden i praktiken.....	22
4.1	Anställningsstödens omfattning.....	22
4.2	Vilka är deltagarna?	25
4.2.1	Många män i anställningsstöden.....	26
4.2.2	Unga deltagare i AAS, äldre deltagare i övriga stöd	26
4.2.3	Många utomnordiska medborgare	27
4.2.4	De arbetshandikappade återfinns främst i de kraftfullare stöden.....	28
4.2.5	Ju kraftfullare stöd, desto kortare utbildning.....	29
4.2.6	Deltagarna har långa inskrivningstider	30
4.2.7	Många beslut utgör undantag från inskrivningskraven, men ålderskraven följs väl.....	30
4.2.8	Hälften av deltagarna har erfarenhet av arbetsuppgifterna.....	32
4.2.9	Deltagarna är mer motiverade än de långtidsinskrivna över lag	33
4.3	Vilka är arbetsgivarna?	35
4.3.1	En majoritet av arbetsgivarna är privata.....	35
4.3.2	Få anställningsstöd inom vård och omsorg	36
4.3.3	Arbetsplatserna har i regel få anställda.....	38
4.4	Vad innebär själva anställningen?	38

4.4.1	Många heltidsarbeten.....	38
4.4.2	Många tillfälliga anställningar.....	39
4.4.3	Arbetsuppgifterna utgörs ofta av bygg- och anläggningsarbeten	40
4.4.4	Lågavlönade arbeten.....	41
4.4.5	Tre av tio deltagare söker andra jobb	42
4.5	Sammanfattning	43
5	Utfall	44
5.1	Hur många går vidare till ett arbete efter programslut?.....	44
5.1.1	I jämförelse med andra program går deltagarna i anställningsstöd oftare till arbete efter programslut	45
5.1.2	Tidigare utvärderingar indikerar att subventionerad sysselsättning kan vara en bra lösning för individerna	47
5.2	Vad tycker deltagarna om anställningsstöden?.....	48
5.2.1	Majoriteten av deltagarna är nöjda	48
5.2.2	Många deltagare tycker att de inte stärkt sin ställning på arbetsmarknaden genom arbetet med anställningsstöd.....	49
5.2.3	En god löneutveckling för dem som gått vidare till ett osubventionerat arbete.....	51
5.3	Tränger anställningsstöden undan andra arbetstillfällen?.....	52
5.3.1	Tidigare studier påvisar stor undanträngning vid subventionerad sysselsättning	53
5.3.2	Undanträngningen vid anställningsstöd är ganska stor enligt deltagarna	54
5.4	Sammanfattning	57
6	Avslutning.....	58
6.1	Sammanfattning	58
6.2	Slutord.....	60
	Referenser	62
	Appendix. Enkätundersökningarna	65
	Enkäter till arbetsförmedlare.....	65
	Deltagarenkäten	66

1 Inledning

Den som varit utan jobb en längre tid löper risk att tappa förbindelsen med arbetsmarknaden och, i förlängningen, att slås ut från densamma. Ett av arbetsmarknadspolitikens viktigaste mål är därför att bekämpa långtidsarbetslösheten (Proposition 1998/99:100). För att motverka långa tider av arbetslöshet har arbetsförmedlingen, vid sidan av platsförmedling och vägledning, möjlighet att anvisa arbetsmarknadspolitiska program till de arbetssökande. Grovt räknat kan man dela in programmen i två varianter: utbildning och subventionerad sysselsättning.¹

Denna studie handlar om åtgärder som kan kategoriseras som subventionerad sysselsättning, närmare bestämt om de program som med ett gemensamt namn benämns anställningsstöd. Dessa är i praktiken fyra stycken: (i) allmänt anställningsstöd, (ii) förstärkt anställningsstöd, (iii) utökat förstärkt anställningsstöd och (iv) särskilt anställningsstöd. Stöden innebär att en arbetsgivare som rekryterar en person som under en längre tid varit inskriven vid arbetsförmedlingen får en subvention av staten av lönekostnaden. Syftet är att förkorta perioderna av arbetslöshet och därmed minska utslagningen från arbetsmarknaden.

IFAU har fått i uppdrag av Näringsdepartementet att följa upp och utvärdera anställningsstöden i tre etapper.² Det första steget, som handlade om hur stöden genomförts vid arbetsförmedlingarna, redovisades i Lundin (2000). Det andra steget rapporteras i och med denna rapport; här har en utförligare uppföljning genomförts. I det tredje steget, som beräknas vara färdigt till december 2002, ska individeffekter av anställningsstöden utvärderas.

1.1 Syfte

Syftet med rapporten är alltså att följa upp anställningsstöden. Det betyder att genomförandeprocessen mellan insats och resultat undersöks, samt att den reella utformningen och utfallet av programmen studeras (Vedung 1998, s 123). Studien är beskrivande och behandlar anställningsstöden ur ett brett perspektiv.

¹ Det går naturligtvis också att kombinera dessa på olika sätt. Det har man t ex gjort med den s k Swit-utbildningen, som innehåller både utbildning och praktik (Johansson & Martinson 2001).

² IFAU:s uppdrag anges i ”Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Institutet för arbetsmarknadspolitikens utvärdering (IFAU), m m”.

Rapporten kan enkelt delas upp i tre huvudområden som också ligger till grund för dispositionen.

Förvaltningsprocessen. När man studerar ett arbetsmarknadspolitiskt program, eller för den del som vilket politiskt projekt som helst, är det lämpligt att ta hänsyn till genomförandet. Tanken bakom en verksamhet kan vara riktig, men ändå inte fungera på avsett vis på grund av brister i genomförandet. Om exempelvis anställningsstödens regler är otydliga, om resurser saknas för att genomföra åtgärderna eller om arbetsförmedlare inte vill tillämpa regelverket i enlighet med beslutsfattarnas intentioner blir det svårt att uppnå ett bra resultat trots att idén från början kanske var ganska bra.

Det är vanligt att utvärderingar och uppföljningar koncentrerar sig på det utfall som insatsen medfört och att omvandlingen av beslutet lämnas därhän. Förvaltningen behandlas därmed som en ”svart låda”: vi vet vad som stoppas in i lådan (det politiska beslutet) och vi vet vad utfallet blir, men vad som händer däremellan kan vi inte ge svar på.



Figur 1. En enkel skiss över förvaltningens roll i den politiska processen. Bearbetning av Vedung (1998), s 24.

I *avsnitt 3* studeras därför genomförandets förutsättningar utifrån tre kriterier för vad som kännetecknar ett lyckat verkställande. Enligt dessa kriterier ska arbetsförmedlarna (i) *förstå* hur insatsen ska göras, (ii) ha *förmåga* att vidta erforderliga åtgärder och (iii) *vilja* genomföra beslutet (Lundquist 1987).³ Om man från beslutsfattarnas sida kan se till att dessa förutsättningar är uppfyllda kommer genomförandet, enligt teorin, att fungera tillfredställande. *Avsnitt 3* vill således ge svar på tre frågor: har förmedlarna fått tillräcklig information om anställningsstöden och kan och vill de verkställa dem?

³ I *Avsnitt 3* diskuteras detta utförligare. Se även Vedung (1998), s 180-189.

Anställningsstöden i praktiken. Nästa steg, som avhandlas i *avsnitt 4*, innebär att själva genomförandet av anställningsstöden studeras. Tre områden tas upp för att kartlägga detta: (i) *deltagarna*, (ii) *arbetsgivarna* och (iii) *anställningen*. Genom att analysera åtgärdsdeltagarna, arbetsgivarna och anställningen ges en bild av hur anställningsstöden tagit sig uttryck i praktiken.

Utfall. Syftet med arbetsmarknadspolitiska program är naturligtvis att deltagarna ska få jobb. Det är dock först i nästa rapport (utvärderingens tredje steg) som IFAU avser att (om möjligt) studera programmens effekter. Redan i *avsnitt 5* i föreliggande rapport ska emellertid stöden *följas upp* genom att andelen deltagare som fått ett arbete efter åtgärdsslut redovisas. Det måste noga understrykas att en resultatuppföljning av denna typ inte ger svar på frågan om effekter. I en uppföljning tar man nämligen inte hänsyn till vad som hade hänt om personen inte hade deltagit i programmet: kanske hade det gått lika bra eller bättre utan anställningsstöd? *Man kan således inte med denna rapport som underlag uttala sig om anställningsstödens effektivitet.* I avsnittet undersöks också hur deltagarna upplever att stöden har fungerat och vad tidigare utvärderingsstudier av liknande åtgärder har att säga om effekter. Dessutom diskuteras i vilken grad anställningsstöden kan tänkas tränga bort reguljära arbetstillfällen, s k undanträngningseffekter.

För att redogörelsen av rapportens disposition ska bli fullständig kan noteras att *avsnitt 2* beskriver anställningsstödens regelverk och att *avsnitt 6* sammanfattar studien.

1.2 Material

Underlaget för rapporten har i huvudsak inhämtats från fyra håll: två enkäter som arbetsförmedlare besvarat, en telefonenkät där ett urval av deltagare i anställningsstöden svarat på frågor, samt statistik från Arbetsmarknadsstyrelsens (Ams) databas Händel. I det här avsnittet presenteras enkäterna översiktligt. I *appendix* finns en mer detaljerad redogörelse.

IFAU:s första studie av anställningsstöden (Lundin 2000) baserades på en enkät som skickades till landets arbetsförmedlingar i maj 2000. Vissa uppgifter från den enkäten används även i den här rapporten. Regelverket har dock delvis

förändrats sedan undersökningen.⁴ Dessutom framkom det intressant information i studien som behövde följas upp. Därför skickade IFAU ut ytterligare ett formulär till förmedlingskontoren i mars 2001. Båda enkäterna genomfördes via e-post. Alla förmedlingar som fanns med på Ams hemsida på Internet, förutom de kontor som inte handlägger anställningsstöd (t ex utlandsförmedlingar), fick möjlighet att svara på våra frågor. Kontoren fick på egen hand välja ut en tjänsteman som arbetat mycket med anställningsstöd till att besvara frågorna. Det är därmed arbetsförmedlare som har god kunskap om anställningsstöden som svarat och alltså inte ett genomsnitt av tjänstemännen. Eftersom det är förmedlingarna själva som bestämt vem som ska svara kan det på vissa håll vara samma person som svarat vid båda tillfällena, medan det på andra kan vara olika förmedlare. Det är inte möjligt att veta hur fördelningen mellan dessa grupper ser ut i praktiken, men det är rimligt att anta att båda varianterna förekommer. 304 svar kom in i den första (*AF-enkät I*) och 230 i den andra (*AF-enkät II*) undersökningen, vilket motsvarar svarsfrekvenser på 88 respektive 71 procent.

Förutom de två förmedlingsenkäterna har också ett slumpmässigt urval av personer som påbörjat ett anställningsstöd under år 2000 svarat på frågor. Telefonintervjuerna genomfördes under maj 2001 av Skandinavisk Opinion AB (Skop). Analys och bearbetning av materialet står dock IFAU för på egen hand. Urvalet som omfattade 1 744 personer stratifierades utifrån typ av anställningsstöd. Av de potentiella intervjupersonerna angav 60 att de inte fått något stöd och tre förekom två gånger i urvalet. Därmed ingår 1 681 personer i vad man kan definiera som nettourval. I 185 av dessa svarade, vilket betyder att svarsfrekvensen uppgick till drygt 70 procent av nettourvalet. Eftersom skattningarna bygger på ett urval och inte på en totalundersökning så vet vi att slumpfel förekommer. I samband med tabeller som bygger på uppgifter från deltagarenkäten redovisas därför konfidensintervall motsvarande 95 procent, det som brukar kallas ”statistisk felmarginal”.⁵

Den fjärde typen av data som används i rapporten är statistik från den ovan nämnda databasen Händel som administreras av Ams. I Händel registreras alla landets arbetssökande som skrivits in vid en arbetsförmedling. För varje individ

⁴ Se *avsnitt 2* i den här rapporten och *avsnitt 2.1* i Lundin (2000).

⁵ Anta att 45 procent av deltagarna svarat ”ja” på en fråga. Om konfidensintervallet uppgår till ± 4 procentenheter så kan man med 95 procents säkerhet säga att det korrekta värdet (andelen ja-svar) bland alla deltagare ligger i intervallet 41 – 49 procent. Om intervallen för två skattade proportioner ”går i varandra” är skillnaden mellan proportionerna inte statistiskt säkerställt.

anges ett antal bakrundsvariabler såsom kön, ålder och utbildning. Individernas ”arbetslöshetshistoria”, d v s hur de har gått mellan arbetslöshetsperioder, arbete och olika åtgärder, går också att följa i databasen. Registerstatistiken nyttjas för att studera deltagarnas egenskaper och bakgrund. Undersökningen avgränsas till att studera de individer som påbörjat ett anställningsstöd någon gång under år 2000.

2 Vad är anställningsstöd?

Alltsedan 1930-talet har man i Sverige försökt påverka sysselsättningen och arbetslösheten genom att arbetsgivare under vissa omständigheter fått lönesubventioner av staten. Under lågkonjunkturer har syftet med subventionerna främst varit av stabiliseringspolitisk karaktär; man har försökt jämna ut sysselsättningen över konjunkturcykeln. Under högkonjunkturer har lönesubventionerna istället använts av fördelningspolitiska skäl; man har alltså haft ambitionen att underlätta för svaga grupper att få arbete (Anxo & Dahlin 1996).

I dagsläget är anställningsstöd den viktigaste formen av subventionerad sysselsättning. Anställningsstödet infördes den 1 januari 1998 istället för programmen beredskapsarbete, rekryteringsstöd och utbildningsvikariat. Allmänt, förstärkt, utökat förstärkt och särskilt anställningsstöd har sedan successivt införts. Nedan ska reglerna för dessa program beskrivas närmare.⁶

2.1 Generellt om regelverket

Anställningsstödens syfte är, som noterats i inledningskapitlet, att förbättra möjligheterna för arbetslösa med långa inskrivningstider på arbetsförmedlingen att få jobb. Med inskrivningstid åsyftas den tid som den arbetssökande sammantaget varit arbetslös och deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Stöden kan utgå till privata och offentliga arbetsgivare och avse både tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar. Arbetsgivare som sagt upp an-

⁶ *Avsnitten 2.1 – 2.5* baseras på följande källor: Förordning (1997:1275) om anställningsstöd, Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 1997:17) om anställningsstöd, Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd för tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, Ams föreskrifter för länsarbetsnämnderna om handläggning av anställningsstöd, Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och Ams (2001a). Se även Proposition 1997/98:1, Proposition 1998/99:100, Proposition 1999/2000:1, Proposition 1999/2000:98 och Betänkande 1999/2000:AU01.

ställda p g a arbetsbrist inom nio månader före den aktuella anställningen har emellertid inte rätt att få ett anställningsstöd.

Innan ett stöd beviljas ska arbetsförmedlingen samråda med facket på arbetsplatsen. Arbetstagaren ska vidare få lön och förmåner enligt kollektivavtal eller, om ett sådant avtal saknas, förmåner som är likvärdiga med förmåner enligt kollektivavtal i branschen. Om kollektivavtal inte finns måste arbetsgivaren dessutom genom ett skriftligt dokument styrka att arbetstagaren får likvärdigt försäkringsskydd som det som krävs enligt kollektivavtal.

Det är väsentligt att observera att subventionerna inte betalas ut som ett bidrag. Istället får arbetsgivaren betala in mindre skatt till staten. Anställningsstöden belastar därmed inte arbetsförmedlingens budget, utan innebär att staten får minskade intäkter fr o m den 1 oktober 1999.

2.2 Allmänt anställningsstöd

Det allmänna anställningsstödet (AAS) kan anvisas långtidsarbetslösa, d v s personer som varit arbetslösa i sex månader utan att ha deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program.⁷ Dessutom ska deltagarna vara minst 20 år och under åtminstone 12 månader direkt före anvisningen varit anmälda som arbetssökande vid arbetsförmedlingen. I undantagsfall kan AAS utgå för en person som inte är långtidsarbetslös, om han eller hon deltagit i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller haft en kortare anställning som inte inneburit att ställningen på arbetsmarknaden förbättrats. Fram t o m den 31 december 2000 kunde ungdomar under 25 år som inte uppfyllde ovanstående krav även stöttas med AAS. Förutsättningen var att de under minst 90 dagar innan anställningen varit anmälda som arbetssökande vid arbetsförmedlingen.

AAS betalas i normalfallet ut under sex månader eller vid tidsbegränsade anställningar som är kortare än ett halvår så länge anställningen varar.⁸ Ersättningen uppgår till 50 procent av arbetsgivarens lönekostnad, dock högst 350 kronor per dag.

⁷ För arbetslösa under 25 år räcker det med 100 dagars arbetslöshet.

⁸ Om det finns synnerliga skäl kan AAS lämnas i 12 månader i verksamhet som "medför investeringar vad avser skogliga arbeten samt inom miljö-, byggnads- och fornvård" (Ams 2001a).

2.3 Förstärkt anställningsstöd

Det förstärkta anställningsstödet delas upp i två delar:

- Förstärkt anställningsstöd för ”2-årsinskrivna” och arbetshandikappade (FAS)
- Utökad förstärkt anställningsstöd för ”4-årsinskrivna” (UAS)

En förutsättning för båda varianterna är att den arbetslöse har fyllt 20 år. För att FAS ska utgå måste deltagaren sedan minst 24 månader antingen varit arbetslös eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program, samt under samma tid vara anmäld som sökande vid arbetsförmedlingen. FAS kan också anvisas personer som har ett arbetshandikapp och lämnar antingen en anställning inom Samhall-koncernen eller ett skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare (OSA). Även den som inte uppfyller kravet på 24 månaders inskrivning på arbetsförmedlingen kan få FAS. Detta gäller om personen ifråga ”...haft en kortare anställning eller deltagit i Kunskapslyftet, varit sjuk, föräldraledig eller liknande” (Ams 2001a) och detta avbrott i inskrivningstiden inte medfört att hans eller hennes ställning på arbetsmarknaden stärkts.

Om den sökande varit inskriven i 48 istället för 24 månader kan det utökade stödet utgå. Undantag från inskrivningsregeln är inte möjliga här. UAS trädde i kraft den 1 augusti 2000.

För både FAS och UAS är ersättningstiden 24 månader. Skillnaden ligger i storleken på subventionen. FAS lämnas under sex månader med 75 procent av lönekostnaden (max 525 kr/dag), samt under följande 18 månader med 25 procent av lönekostnaden (max 175 kr/dag). UAS uppgår till 75 procent av lönekostnaden i 12 månader (max 525 kr/dag), samt därefter till 50 procent av lönekostnaden i ytterligare 12 månader (max 350 kr/dag).

2.4 Särskilt anställningsstöd

Samtidigt som UAS infördes den 1 augusti 2000 tillkom även det särskilda anställningsstödet (SAS). SAS kan anvisas personer som är minst 57 år och som sedan 24 månader antingen varit arbetslösa eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program och som direkt före anvisningen varit anmälda som arbetssökande på arbetsförmedlingen. Dessutom ska personen ha deltagit i aktivitetsgarantin under åtminstone tre månader. Undantag är inte möjliga. Notera också att personer som erhåller SAS, till skillnad från vid övriga stöd, inte omfattas av lagen om anställningsskydd. Stödet lämnas under 24 månader med en sub-

vention motsvarande 75 procent av lönekostnaden, dock högst 525 kronor per dag.

2.5 Sammanfattning

Anställningsstöden riktar sig till grupper av arbetssökande som har en svag ställning på arbetsmarknaden: ju kraftfullare subvention, desto högre krav ställs på längden på den sökandes inskrivningstid m m. *Tabell 1* sammanfattar de viktigaste reglerna.

Tabell 1. Sammanfattning av regler om anställningsstöd.

	Allmänt anställningsstöd	Förstärkt anställningsstöd	Utökad förstärkt anställningsstöd	Särskilt anställningsstöd
Förkortning	AAS	FAS	UAS	SAS
Krav på arbetslöshet	Långtidsarbetslös	Arbetslös eller i program i 24 månader	Arbetslös eller i program i 48 månader	Arbetslös eller i program i 24 månader
Krav på inskrivningstid på arbetsförmedlingen	12 månader	24 månader	48 månader	24 månader
Krav på ålder	20 år	20 år	20 år	57 år
Möjlighet till undantag i vissa fall (se den lö- pande texten)	Ja	Ja	Nej	Nej
Ersättningsperiodens längd	6 månader	24 månader	24 månader	24 månader
Ersättningsnivå (Procent av lönen)	50 %	75 % (6 månader), därefter 25 % (18 månader)	75 % (12 månader), därefter 50 % (12 månader)	75 %
Maxbelopp	350 kr/dag	525 kr/dag (6 månader), därefter 175 kr/dag (18 månader)	525 kr/dag (12 månader), därefter 350 kr/dag (12 månader)	525 kr/dag
Hur stödet betalas ut	Arbetsgivarens skattekonto kre- diteras	Arbetsgivarens skattekonto kre- diteras	Arbetsgivarens skattekonto kre- diteras	Arbetsgivarens skattekonto kre- diteras

3 Förvaltningsprocessen

Det är ett välkänt faktum att politiska beslut inte alltid omsätts på det vis som var avsett. Problem i genomförandet kan t ex medföra att utfallet inte blir det eftersträfvade. Detta brukar i litteraturen benämnas för implementeringsproblem (Sannerstedt 1997).

Som påtalades i inledningen ställer Lundquist (1987) upp tre kriterier för vad som kännetecknar en lyckad genomförandeprocess. Kriterierna fokuserar på tillämparna av regelverket, vilket i den här rapporten är liktydigt med arbetsförmedlarna. Om tillämparna *förstått* insatsen på ett korrekt sätt, har *möjlighet* – i form av ekonomiska resurser, tid, organisation, personal e t c – att vidta erforderliga åtgärder och dessutom *vill* genomföra intentionerna i enlighet med beslutet kommer genomförandet i förvaltningen att fungera tillfredsställande.

Även om ovanstående kriterier är uppfyllda behöver dock inte det politiska beslut som ska genomföras alltid bli framgångsrikt eller vara det bästa möjliga. Det kan ju t ex vara så att den ”teori” som ligger bakom åtgärden är bristfällig. Det kan också finnas alternativa lösningar som är bättre än den valda strategin. Detta skulle emellertid inte handla om förvaltningspolitiska problem. Man kan mycket väl tänka sig andra angreppssätt för att utforska förvaltningsprocessen, men de tre kriterierna ställer på ett tydligt sätt de centrala aspekterna av verkställandet i centrum.

3.1 Förstår arbetsförmedlarna regelverket?

Det är lätt att inse att arbetsförmedlarna bör veta hur anställningsstöden ska tillämpas. Bristfällig kunskap om reglernas innebörd påverkar genomförandet och därmed resultaten. Man borde därför kunna ställa krav på att riktlinjerna ska vara tydligt formulerade. Men samtidigt bör man ha i åtanke att det inte går att reglera alltför mycket i detalj om man vill att programmen ska fungera effektivt, eftersom handlingsfriheten och flexibiliteten på lokal nivå till följd av det oundvikligen kommer att begränsas. Avvägningen vad gäller detaljnivån i regelverket är alltså en ganska svår balansgång (Hill 1997, Sannerstedt 1997).

Upplever arbetsförmedlarna att informationen om anställningsstöden har varit tillräcklig?

Tabell 2. Har det saknats någon typ av information kring anställningsstöden eller har det varit för lite av något? (Svaren redovisas i procent.)

	Allmänt anställningsstöd		Förstärkt anställningsstöd		Utökad förstärkt anställningsstöd		Särkilt anställningsstöd	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Ja	19	8	42	12	-	18	-	17
Nej	70	89	50	85	-	65	-	65
Minns inte / ingen åsikt	11	3	8	3	-	17	-	18
Totalt	100	100	100	100	-	100	-	100
Ant obs (N)	301	226	302	226		224		222

I IFAU:s enkät från 2000 ställdes endast frågor om AAS och FAS, eftersom övriga stöd inte fanns vid tidpunkten för undersökningen. *Tabell 2* visar att hela 42 procent av arbetsförmedlarna ansåg att det saknats information om FAS vid det första undersökningstillfället, medan 19 procent tyckte att informationen om AAS brast. Om man tar i beaktande att de som svarat är de förmedlare som arbetat mest med anställningsstöd – och som därmed borde ha bäst kännedom om åtgärderna – är det tämligen uppenbart att studien från 2000 tyder på informationsbrister angående FAS.

En tänkbar förklaring till utfallet är att det förstärkta stödet inte funnits tillräckligt länge när den första enkäten genomfördes; det tar sannolikt ett tag innan rutiner för genomförandet hunnit etableras. Om så är fallet borde en lägre andel tycka att informationen brister i *AF-enkät II* än i *AF-enkät I*. Som vi ser i *tabell 2* ovan får denna hypotes mycket starkt stöd; bara 12 procent av de svarande tjänstemännen menar, i den andra enkäten, att upplysningar om FAS har saknats.⁹ Andelen som tycker att informationen om UAS och SAS har brutit är något högre, men den sammanfattande bedömningen av informationens kvalitet idag måste trots det bli positiv.

Frågan i *tabell 2* är dock till viss del problematisk: den är t ex väldigt övergripande och ger inte utrymme för nyanserade svar. I *AF-enkät I* kunde arbetsförmedlarna fritt ange vilken information som saknats (Lundin 2000). Utifrån detta, samt utifrån uppgifter som framkommit i andra kontakter mellan IFAU

⁹ Eftersom vi inte vet i vilken utsträckning det är samma förmedlare som svarat på de båda enkäterna kan vi inte med säkerhet slå fast om skillnaden beror på (i) att förmedlarna blivit mer förtrogna med reglerna eller (ii) att de som svarat i *AF-enkät II* redan från början hade bättre kunskaper än de som svarat på *AF-enkät I*.

och arbetsförmedlare, har en ny fråga om informationen kunnat formuleras i *AF-enkät II*. Frågan tar upp särskilt centrala delar av reglerna.

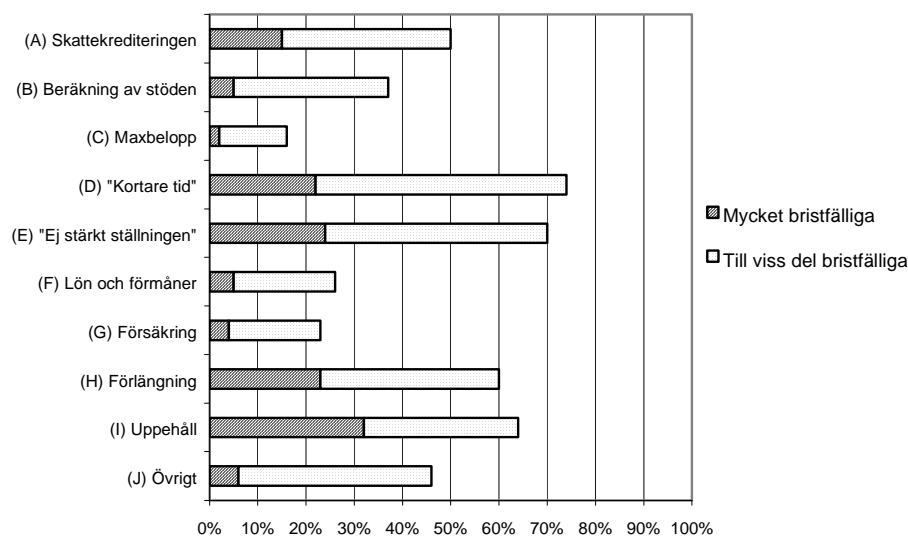


Diagram 1. Hur tydliga tycker du att de riktlinjer är som arbetsförmedlingen har fått, t ex genom "Regelboken", med avseende på dessa aspekter (A-J) av anställningsstödet regelverk? (Bedömningen gäller anställningsstöden över lag.)

Not: (A) = hur skattekrediteringen fungerar, (B) = hur anställningsstöden ska beräknas, (C) = bidragens maximala storlek, (D) = hur regelverkets formulering "kortare tid" ska tolkas, (E) = hur regelverkets formulering "inte stärkt ställningen på arbetsmarknaden" ska tolkas, (F) = vad som gäller angående lön och andra anställningsförmåner, (G) = kravet på försäkringsskydd, (H) = förlängning av beslut, (I) = möjligheten till uppehåll och (J) = handläggningsrutiner i övrigt. Antalet svarande ligger mellan 228 och 230 för samtliga aspekter.

De positiva slutsatser man kunde dra från *tabell 2* får tyvärr inte samma stöd från *diagram 1* ovan. Arbetsförmedlarna har framförallt problem med tillämpningen av de regler som tillåter undantag från kravet på inskrivningstid vid förmedlingen (staplarna D och E), möjligheterna att förlänga ett kortare beslut om anställningsstöd som fattats (H), samt hur man ska hantera en situation då arbetsgivaren och arbetstagaren vill göra ett uppehåll i anställningen (I).

Som påtalats i *avsnitt 2* kan anställningsstöd anvisas personer som brutit sin inskrivning vid förmedlingen förutsatt att avbrottet varit kortare och inte med-

fört att den arbetslöse har förbättrat sin möjlighet att få ett jobb: Vad innebär egentligen ”kortare tid”? När har den arbetslöses ställning på arbetsmarknaden förbättrats? Ungefär en fjärdedel tycker att direktiven om detta är mycket bristfälliga och om man lägger till dem som anger att regelverket delvis brister uppgår andelen till ca 70-75 procent.¹⁰

Osäkerheten om hur reglerna ska tolkas innebär att två arbetslösa som befinner sig i samma eller i en liknande situation kan bli bedömda på mycket olika sätt beroende på vilken förmedlare som handlägger ärendet – det handlar alltså om ett rättsäkerhetsproblem. Följden kan också bli att ”fel” personer får anställningsstöd, d v s personer som inte har en fullt så dålig ställning på arbetsmarknaden som beslutsfattarna avsett.

Att informationen på vissa sätt är svårtolkad är emellertid föga unikt för anställningsstödet; det är snarare en återkommande företeelse i politiska sammanhang (Sannerstedt 1997). Man måste även ha i åtanke att mer detaljerade regler innebär mindre flexibilitet på lokal nivå, som i sin tur kan försämra programmets och arbetsmarknadspolitikens effektivitet.

Informationsbrister kan leda till att det blir svårt för tjänstemännen att avgöra om de arbetslösa uppfyller regelverkets formella krav vid anvisningar till de olika anställningsstöden. Denna aspekt behandlas nedan.

Tabell 3. Hur svårt/lätt har det varit att avgöra om de arbetslösa uppfyller regelverkets formella krav vid anvisningar till anställningsstöd? (Svaren redovisas i procent.)

	Allmänt anställningsstöd		Förstärkt anställningsstöd		Utökat förstärkt anställningsstöd		Särskilt anställningsstöd	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Svårt	3	1	9	2	-	4	-	3
Ganska svårt	19	13	38	28	-	22	-	16
Ganska lätt	47	45	35	49	-	38	-	35
Lätt	30	41	18	21	-	16	-	25
Ingen åsikt	1	0	0	0	-	20	-	21
Totalt	100	100	100	100	-	100	-	100
Ant obs (N)	293	229	300	229		226		226

Den första enkäten visade att det helt klart har funnits problem med att avgöra om kraven är uppfyllda, särskilt vad gäller FAS där 47 procent ansåg att det va-

¹⁰ Arbetsförmedlarnas särskilda svårigheter med dessa delar av reglerna framgick även i Lundin (2000).

rit svårt eller ganska svårt att veta om reglerna är uppfyllda. Med tiden tycks dock frågetecknen ha rätats ut en hel del. Man kan dock inte bortse från att nära en tredjedel av förmedlarna i *AF-enkät II* fortfarande tycker att det är svårt eller ganska svårt att slå fast om kraven är infriade vid FAS och att en fjärdedel anser att reglerna för UAS innebär svårigheter vid anvisningar. Notera att ca 20 procent anger ”ingen åsikt” vad gäller UAS och SAS, vilket sannolikt förklaras av att stöden inte har anvisats i särskilt stor utsträckning.

Hur blir då sammanfattningsvis svaret på frågan: ”Förstår arbetsförmedlarna regelverket?” Vad man antagligen kan säga utifrån våra resultat är att det med tiden, helt naturligt, blivit tydligare hur direktiven ska verkställas, samtidigt som det finns delar av bestämmelserna där fortfarande mycket är oklart. Till sist måste läsaren göras observant på att vi faktiskt bara mäter arbetsförmedlarnas egna bedömningar av hur tydliga reglerna är. Man kan mycket väl tänka sig att det finns missuppfattningar och att tillämpningen därmed i vissa stycken inte stämmer överens med beslutsintentionerna. Detta skulle inte upptäckas i enkäterna. Därför kan förståelsen av reglerna *möjligen* vara sämre än vad studien indikerar.

3.2 Kan arbetsförmedlarna genomföra regelverket?

En andra faktor som påverkar resultatet är arbetsförmedlingarnas förmåga att vidta erforderliga åtgärder. Om kontoren t ex inte har tillräckligt med pengar, om det råder brist på personal eller om de administrativa rutinerna är krångliga är det sannolikt att verkställandet blir problematiskt. Förmåga kan således sägas handla om resurser (Sannerstedt 1997).

En första central del av denna aspekt är naturligtvis att förmedlingarna ska ha pengar att anslå till dem som är i behov av ett stöd. Anställningsstöden kan sägas vara favoriserade framför andra arbetsmarknadspolitiska program vad gäller finansieringen. Systemet med skattekreditering medför nämligen att förmedlingarnas budget inte påverkas av att ett anställningsstöd beviljas. Det finns därmed ingen ekonomisk restriktion för kontorens beslut.

En annan viktig del är organisation och administration. Den administrativa processen är, genom skattekrediteringen, något annorlunda utformad vid anställningsstöd än vid andra program. Därför skulle man kunna tänka sig att handläggningen förlängs och försvåras. Resultat i Lundin (2000) visar dock att drygt 80 procent av tjänstemännen tycker att administrationen fungerar enklare eller lika bra vid anställningsstöd som vid andra åtgärder.

Vissa arbetsförmedlare tycker emellertid att det börjar bli lite väl många varianter av anställningsstöd och att arbetet skulle underlättas om reglerna renodlades något. Detta framgår av ett antal ”fria kommentarer” som förmedlarna haft möjlighet att göra i *AF-enkät II*. När anställningsstödet infördes 1998 var detta ett led i ”...regeringens förenklingsarbete”. För att ”...undvika onödig administration” slog man ihop de olika typer av lönesubventioner som fanns vid tidpunkten, t ex rekryteringsstöd och utbildningsvikariat, till en stödinsats (Proposition 1997/98:1, s 40). Sedan dess har anställningsstödet delats upp i fyra varianter med delvis olika regler. Då inte någon explicit fråga om arbetsförmedlarnas syn på denna utveckling av regelverket har ställts, går det inte säga om det är bra eller dåligt. Men förändringen tycks vara ett steg bort från förenklingsarbetet, som kan få konsekvenser för administrationen vid förmedlingskontoren.

Tillskott av administrativa resurser skapar i de flesta situationer förutsättningar för ett bättre resultat. Kontoren har ständigt en överhopning av arbetsuppgifter, vilket medför att de måste prioritera vissa delar av verksamheten. Mer resurser är således, ur den enskilda förmedlingens perspektiv, alltid något att eftersträva (jfr Sannerstedt 1997). Trots att en enkätfråga om resurser därför måste tolkas med försiktighet har denna aspekt tagits upp i *AF-enkät II*.

Tabell 4. I hur hög grad tycker du att arbetsförmedlingen på grund av otillräckliga resurser (exempelvis personal och tid) har haft problem med nedanstående?

	a. Arbetssökande som borde kunnat erbjudas anställningsstöd har inte fått det		b. Anställningsstöd som av olika anledningar inte borde ha beviljats har ändå tilldelats	
	Antal	Procent	Antal	Procent
I hög grad	14	6	1	0
I viss grad	58	25	32	14
I liten grad	61	27	78	34
Inte alls	87	38	100	44
Ingen åsikt	8	4	17	8
Totalt	228	100	228	100

Tabell 4 tyder på att resursbrist inte är något större problem i det här fallet: 65 procent hävdar att förmedlingskontoret ”i liten grad” eller ”inte alls” har haft problem med att arbetssökande som borde kunnat erbjudas anställningsstöd inte har fått det p g a otillräckliga resurser (t ex personal och tid) på arbetsförmedlingen. Det förefaller inte heller som att avsaknad av resurser medfört

att anställningsstöd som inte borde ha beviljats har kommit till stånd i någon större utsträckning då 78 procent är av åsikten att problemet uppträtt ”i liten grad” eller ”inte alls”.

Faktorer som ligger utanför förvaltningens organisation och som kan påverka genomförandet måste också beaktas (Sannerstedt 1997). Här handlar det främst om åtgärdsdeltagare och arbetsgivare; utan en god relation till dessa kommer inte förmedlingarnas verkställande av anställningsstöden att fungera bra.

I Calmfors m fl (kommande) finns en sammanställning av de studier som gjorts angående arbetsgivares attityder till arbetslösa och åtgärdsdeltagare. Slutsatsen som dras utifrån fyra undersökningar är att arbetsgivarna gör en mer positiv bedömning av arbetslösa som deltagit i åtgärder än av de som varit öppet arbetslösa.¹¹ Det skulle kunna ses som en första indikation på att det är bättre att delta i en åtgärd än att inte göra det.

Följande fråga fanns med i IFAU:s första förmedlingsenkät: ”Hur svårt/lätt har det varit att hitta arbetsgivare som är beredda att rekrytera arbetslösa med anställningsstöd?” Merparten av de svarande tjänstemännen markerar ”mittenalternativ”, vilket tyder på att även om det inte varit helt enkelt att få tag på arbetsgivare som kan tänka sig att rekrytera med anställningsstöd, så har det inte heller varit en omöjlig uppgift (Lundin 2000, s 26).

I *AF-enkät II* ombads arbetsförmedlarna att ange vilken person, av fem olika ”typer” av långtidsinskrivna arbetssökande, som de upplever att arbetsgivarna för det mesta föredrar att rekrytera. Det enda som skiljer de fem arbetssökande åt är vilken insats som förmedlingen gör. *Diagram 2* visar att nästan sex av tio förmedlare är av åsikten att anställningsstöd är den insats som föredras av de flesta arbetsgivarna.

¹¹ Vidare tycks arbetsmarknadsutbildning ses som det bästa programmet.

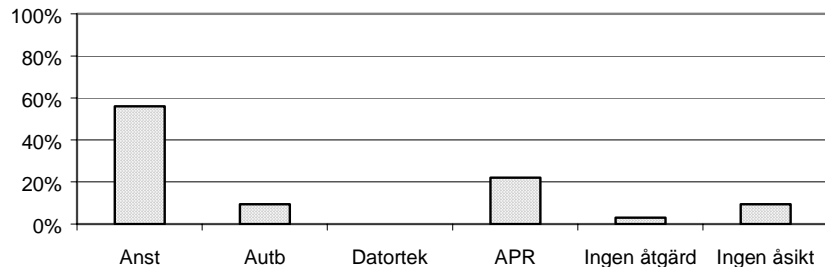


Diagram 2. Vilken av följande personer – som alla antas vara långtidsinskrivna – upplever du att arbetsgivarna för det mesta föredrar att rekrytera? (Personerna antas i övrigt ha samma kompetens och egenskaper.)

Not: "Anst" = en sökande som stötts med ett anställningsstöd, "Autb" = en sökande som har deltagit i någon slags arbetsmarknadsutbildning, "Datort" = en sökande som har deltagit i datortek, "APR" = en sökande som får praktik hos arbetsgivaren och "Ingen åtgärd" = en sökande som inte har deltagit i någon åtgärd alls.
Antal svar: 222.

Uppgifterna tyder sammantaget på att det knappast finns anledning att tro att arbetsgivarna skulle vara negativt inställda till anställningsstöden – åtminstone tycks de vara mer positiva till anställningsstöden än till andra typer av förmedlingsinsatser.

Om potentiella deltagare inte vill delta blir det naturligtvis också svårt att genomdriva programmen på ett effektivt sätt. I *AF-enkät II* har arbetsförmedlarna fått ange vilken typ av program de upplever att de långtidsinskrivna helst vill delta i. Resultaten är entydiga: anställningsstöden är de populäraste programmen. Detta kan kanske ses som ett självklart utfall, eftersom anställningsstöd innebär en anställning.¹²

¹² Ams åtgärdsundersökningar ger också stöd för att subventionerade arbeten uppskattas av deltagarna. I åtgärdsundersökningarna avhandlar Ams genom deltagarenkäter inställningen till de arbetsmarknadspolitiska programmen. Anställningsstöden har inte kunnat studeras, eftersom de inte existerade vid undersökningstillfällena. Däremot har man tittat på *rekryteringsstöd*, vilket är en (avskaffad) åtgärd som i hög grad liknar (allmänt) anställningsstöd; se Proposition 1997/98:1. De båda Ams-studierna från 1990-talets andra hälft visar att rekryteringsstödet genomgående erhåller goda betyg av deltagarna – bäst av alla program (Ams 1996, 1998).

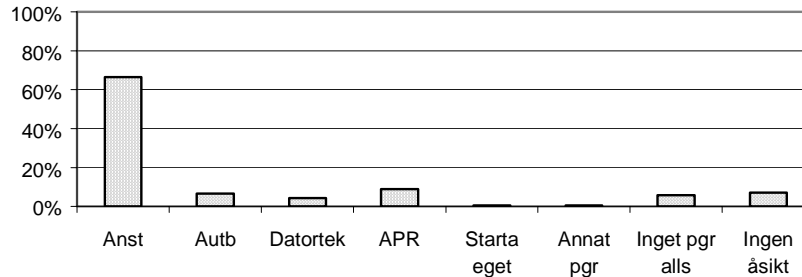


Diagram 3. Vilket av följande arbetsmarknadspolitiska program upplever du att de flesta långtidsinskrivna helst vill delta i?

Not: "Anst" = anställningsstöd, "Autb" = arbetsmarknadsutbildning, "Datortek" = datortek, "APR" = arbetspraktik, "Starta eget" = start av näringsverksamhet, "Annat pgr" = annat program och "Inget pgr alls" = inget program över huvud taget.

Antal svar: 227.

En sak kan noteras angående både *diagram 2* och *3*: då det är förmedlare som jobbat mycket med anställningsstöd som svarat på enkäterna, finns det en viss risk att dessa överdriver betydelsen av just dessa program.

Sammanfattningsvis finns det inte någon större anledning att misstänka att arbetsförmedlarna skulle ha svårigheter att kunna implementera anställningsstödet regelverk i överrensstämmelse med beslutsintentioner. Lundquists (1987) andra villkor får på så sätt anses vara tillfredsställande uppfyllt.

3.3 Vill arbetsförmedlarna genomföra regelverket?

Även om de som ska medverka i genomförandet både har vetskap om hur insatserna ska göras och tillräckliga resurser kan problem uppstå om de ogillar beslutet. Om aktörerna inte är motiverade eller i värsta fall motarbetar insatserna finns det en stor risk att genomförandet kommer att avvika från den tilltänkta processen (Sannerstedt 1997).

Det verkar emellertid som att anställningsstöden uppskattas på arbetsförmedlingarna; man tycker att AAS och FAS i genomsnitt är bättre åtgärder än arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik om man vill få långtidsarbetslösa i reguljär sysselsättning. Det är också ett stort antal förmedlare som anser att åtgärderna bör användas mer och anvisas andra utsatta grupper på arbetsmarknaden, t ex menar 78 procent att utomnordiska medborgare borde kunna stöttas

med någon typ av anställningsstöd trots att de inte är långtidsarbetslösa (Lundin 2000, s 29-31).

Viljan att använda sig av anställningsstöden framgår dessutom av många av de spontana kommentarer som tjänstemännen har haft möjlighet att ange i de båda enkätundersökningarna. Det är ytterst sällan som något negativt framkommer.¹³ För att belysa detta följer ett axplock av reflexioner som fanns med i enkäten från 2001 nedan:

Vi tycker att de här nya arbetsgivarstöden som bygger på skattereduktion är ett utmärkt hjälpmedel.

Vad vi upplever är att praktiken inte leder till en anställning, men det gör anställningsstöden!

[Anställningsstödet är] det tydligaste och mest jobbfokuserade programmet.

Anställningsstödet är enligt min uppfattning en bra stimulans, till arbetsgivare, för att rekrytera personer som uppenbarligen befinner sig i ett "kompetensglapp"!

Anställningsstöden är de bästa arbetsmarknadsprogrammen i både mänsklig och ekonomisk synpunkt.

Den huvudsakliga bedömning är därför att anställningsstöden värderas högt på förmedlingen. Men en reservation bör göras: det räcker nämligen inte med att man vill begagna sig av anställningsstöden, man måste också vilja använda dem *vid rätt tillfälle*. Man kan t ex mycket väl tänka sig att stöd beviljas i situationer då det egentligen finns lämpligare lösningar. Att detta skulle kunna vara ett särskilt problem just vid anställningsstöd beror framförallt på att arbetsförmedlingarnas budget inte påverkas av ett beslut om åtgärden, samtidigt som andra arbetsmarknadspolitiska insatser medför en kostnad för kontoren. Arbetsförmedlingarna har därför vissa incitament att bevilja anställningsstöd i tveksamma fall. I en situation då kontorets budget är pressad finns det därför en möjlig fara med skattekrediteringen.

¹³ De fåtal negativa kommentarer som kan urskiljas i materialet handlar allt som oftast om att: (i) regelverket inte borde vara så strikt (förmedlarna ska själva få bestämma när anställningsstöd är lämpligt), (ii) informationen om anställningsstöden är bristfällig eller (iii) anställningsstöden börjar bli för många till antalet.

Utifrån den här rapporten går det inte att slå fast om problemet är stort i realiteten – kanske handlar det bara om en ”konspiratorisk teori”? Vad som möjligen kan tala för att det åtminstone inte är helt taget ur luften är att man kan se en tydlig ökning av anställningsstödens omfattning relativt andra arbetsmarknadspolitiska program i direkt samband med att programmet kom att finansieras via skattekreditering den 1 oktober 1999.¹⁴

3.4 Sammanfattning

I *avsnitt 3* har förvaltningen av anställningsstöden undersökts. I anknytning till Lundquist (1987) har vi berört tre områden: arbetsförmedlarnas *förståelse* av regelverket, samt deras *förmåga* och *vilja* att genomföra det. Den sammanfattande slutsatsen är att Lundquists tre kriterier uppfylls förhållandevis väl.

Det mest påtagliga bekymret med verkställandet av anställningsstöden torde vara arbetsförmedlarnas uppfattning att informationen om anställningsstöden brister på vissa punkter.

4 Anställningsstöden i praktiken

I detta kapitel ställs tre frågor som syftar till att beskriva anställningsstödens faktiska utformning:

- Vilka är deltagarna?
- Vilka är arbetsgivarna?
- Vad innebär själva anställningen?

Frågeställningarna behandlas i *avsnitt 4.2 – 4.4*. Innan detta, i *avsnitt 4.1*, studeras anställningsstödens volym.

4.1 Anställningsstödens omfattning

Under år 2000 har antalet beviljade anställningsstöd uppgått till ca 28 000 st fördelade på ungefär följande sätt: AAS 13 000 st, FAS 14 000 st, UAS 700 st och SAS 150 st. Arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik har fler deltagare än anställningsstöd, medan AMV:s övriga program har en mindre volym.

¹⁴ Se *avsnitt 4.1*.

Diagram 4 visar anställningsstödens omfattning över tid. Både antalet individer i anställningsstöd vid given tidpunkt och anställningsstödens andel av de arbetsmarknadspolitiska programmen återges.

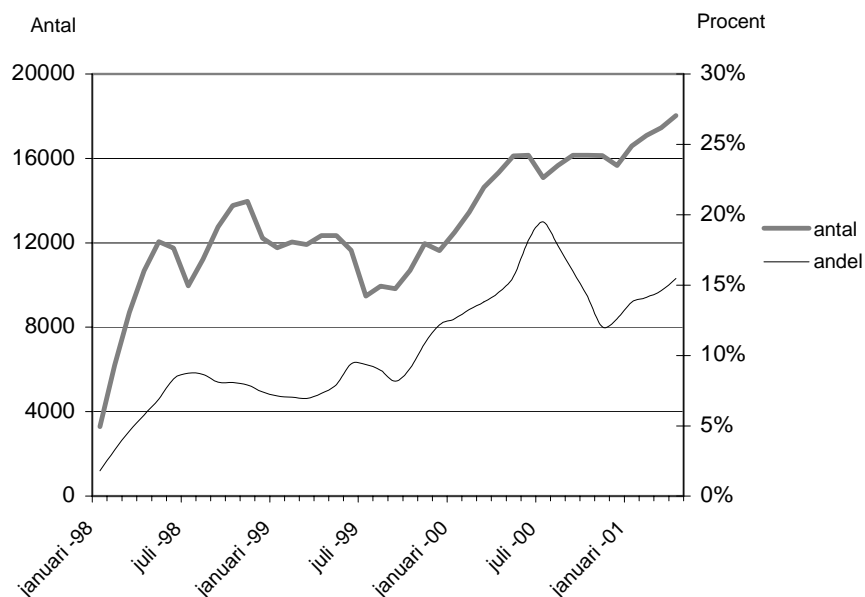


Diagram 4. Anställningsstödens volym; antal deltagare och andel av de konjunkturberoende programmen (1998-01-01—2001-04-01).

Not: Till anställningsstöden räknas AAS, FAS, UAS och SAS, samt det individuella anställningsstödet som fanns mellan den 1 januari 1998 och den 1 oktober 1999. I de konjunkturberoende programmen har handikappåtgärder (Rehabilitering/SIUS) exkluderats.

Källa: Bearbetningar av Ams arbetsmarknadsdata.

Diagrammet visar bl a att anställningsstödet etablerade sig på en nivå på 7–9 procent av de arbetsmarknadspolitiska programmen efter ett halvår. Denna nivå var ganska konstant i knappt ett och ett halvt år fram till dess att stödet delades upp i en allmän (AAS) och förstärkt (FAS) del i oktober 1999. När man ändrade regelverket infördes också systemet med skattekreditering, som innebär att förmedlingarnas resurser inte påverkas av att anställningsstöd beviljas. I sam-

band med detta ökade stöden kraftigt både till antalet och relativt andra program.

Andelen anställningsstöd sjönk därefter förhållandevis mycket under andra halvåret 2000. Antalet stöd minskade inte, så orsaken till fallet är därmed att andra program ökade i omfattning under perioden.

I april 2001, den senaste observationen som redovisas i rapporten, var anställningsstödens andel av programmen 15,5 procent, vilket motsvarar drygt 18 000 personer.

I *diagram 5* nedan redovisas anställningsstödens andel av de konjunkturberoende programmen fördelat på län i mars 2001.¹⁵ Länen presenteras utifrån arbetsmarknadssituationen: ju större andel av arbetskraften som är arbetslös eller i en åtgärd, desto längre till höger i uppräkningsordningen.

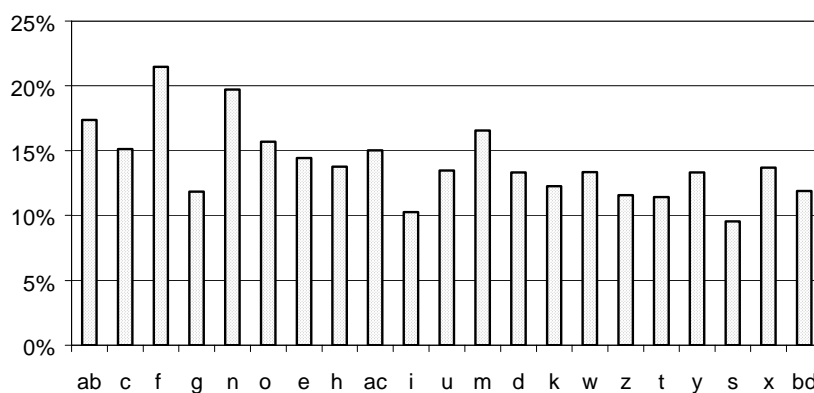


Diagram 5. Anställningsstödens andel av de konjunkturberoende programmen vecka 13 år 2001 (sista veckan i mars) fördelat på län.

Not: I diagrammet presenteras länen från vänster till höger efter arbetsmarknadsläget i mars 2001, med det län som har det gynnsammaste läget (Stockholms) längst till vänster. Arbetsmarknadsläget definieras utifrån andelen personer som är arbetslösa eller i ett konjunkturberoende program av arbetskraften i länet. Län: (ab) = Stockholms, (c) = Uppsala, (f) = Jönköping, (g) = Kronobergs, (n) = Hallands, (o) = Västra Götalands, (e) = Östergötlands, (h) = Kalmar, (ac) = Västerbottens, (i) = Gotlands, (u) = Västmanlands, (m) = Skåne, (d) = Södermanlands, (k) = Blekinge, (w) = Dalarnas, (z) = Jämtlands, (t) = Örebro, (y) = Västernorrlands, (s) = Värmlands, (x) = Gävleborgs och (bd) = Norrbottens. Se noten till *diagram 4* för övriga definitioner.

¹⁵ Vi har även studerat fördelningen vid några ytterligare tillfällen. Resultatet skiljer sig inte i någon noterbar utsträckning.

Diagram 4 indikerar att de län som har ett bra arbetsmarknadsläge tenderar att satsa mer på anställningsstöd. Detta är inte förvånande, eftersom anställningsstöden (åtminstone delvis) är beroende av att det finns en efterfrågan på arbetskraft. Resultaten går vidare hand i hand med Lundin (2000) som visar att det främst är i skogslänen som arbetsförmedlarna tycker att det är svårt att hitta arbetsgivare som kan tänka sig att rekrytera långtidsarbetslösa med hjälp av anställningsstöd.

4.2 Vilka är deltagarna?

I *avsnitt 4.2* ges en inblick i vilka individer som faktiskt fått sin anställning subventionerad genom ett anställningsstöd. *Avsnitt 4.2.1 – 4.2.7* baseras på uppgifter från Ams Händelsedatabas. Könsfördelningen, åldersstrukturen, andelen med utomnordiskt medborgarskap, förekomsten av arbetshandikapp och utbildningsnivån bland de individer som påbörjat ett stöd under 2000 redovisas. Dessutom har vi tagit fram deltagarnas genomsnittliga inskrivningstid vid arbetsförmedlingen direkt innan anställningsstödet påbörjas, samt undersökt i vilken utsträckning deltagarna uppfyller förutsättningarna avseende ålder och inskrivningstid som regelverket anger (se *avsnitt 2*).

Notera att det är alla *beslut* om anställningsstöd som studeras. Det finns personer som haft mer än en period med anställningsstöd under 2000 och de räknas därmed flera gånger. I genomgången görs flera olika jämförelser: Skiljer sig deltagarna i t ex AAS från de i FAS? Skiljer sig egenskaperna hos individerna i anställningsstöd från långtidsarbetslösa, långtidsinskrivna och öppet arbetslösa?¹⁶

I Ams (2001b) finns också en presentation av deltagarna utifrån vissa bakgrundsvariabler. IFAU:s och Ams siffror skiljer sig i vissa fall åt med någon/några procentenheter, vilket kan bero på olika avgränsningar och avrundningar. Avvikelserna påverkar inte slutsatserna.

Även information som inte kan erhållas genom registeruppgifter är av intresse vid en kartläggning av deltagarna. Utifrån deltagarenkäten behandlas in-

¹⁶ Med långtidsarbetslös menas att personen varit arbetslös i åtminstone sex månader utan att ha deltagit i någon åtgärd. För arbetslösa under 25 år räcker det med 100 dagars arbetslöshet. Långtidsinskriven är en arbetssökande som inte haft ett arbete under de två senaste åren (Ams 2000b). Den beskrivande statistiken över öppet arbetslösa, långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna har tagits fram av Lena Stoltz vid Ams statistikenhet; se e-postmeddelanden daterade 2001-05-15 och 2001-06-13.

dividernas arbetslivserfarenhet i *avsnitt 4.2.8*. I *avsnitt 4.2.9* undersöks slutligen deltagarnas ”sociala kompetens” och motivation.

4.2.1 Många män i anställningsstöden

I *tabell 5* nedan kan man se att fördelningen mellan könen är ojämn. Alla fyra åtgärderna domineras klart av män: 65 procent eller mer är män. Som jämförelse kan noteras att av de arbetslösa 2000 var 55 procent män, enligt uppgifter från Ams. Andelen män bland de långtidsarbetslösa uppgick till 58 procent och bland de långtidsinskrivna till 61 procent. I Ams (2000a) konstaterar man att anställningsstöd är en av de åtgärder som har den mest ojämna könsfördelningen. De enda program som haft en lika sned könsfördelning är Swits datautbildningar (domineras av män) och resursarbete (domineras av kvinnor) – två program som inte finns längre.

Tabell 5. Beslut om anställningsstöd år 2000: fördelningen mellan män och kvinnor. (Andelar i procent.)

	Allmänt anställningsstöd	Förstärkt anställningsstöd	Utökat förstärkt anställningsstöd	Särskilt anställningsstöd
Män	66	65	70	71
Kvinnor	34	35	30	29
Totalt	100	100	100	100
Ant obs (N)	12 996	14 186	680	131

4.2.2 Unga deltagare i AAS, äldre deltagare i övriga stöd

Åldersstrukturen bland deltagarna i de fyra olika anställningsstöden framgår av *tabell 6* nedan.

Tabell 6. Beslut om anställningsstöd år 2000: åldersfördelningen bland deltagarna. (Andelar i procent.)

Ålder (år)	Allmänt anställningsstöd	Förstärkt anställningsstöd	Utökat förstärkt anställningsstöd	Särskilt anställningsstöd
-19	1	0	0	0
20-24	26	4	1	1
25-34	28	23	19	4
35-44	20	29	27	4
45-54	16	26	31	2
55-60	7	14	18	62
61-	2	4	4	27
Totalt	100	100	100	100
Ant obs (N)	12 996	14 186	680	131

Personer som får AAS är i genomsnitt yngre än de öppet arbetslösa över lag, samt dessutom yngre än de långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna.¹⁷ De är också klart yngre än deltagarna i FAS, UAS och SAS. Det som förklarar skillnaden är att det ställs lägre krav på längden på inskrivningstiden vid arbetsförmedlingen vid AAS än vid de andra stöden. Vi kan även titta på fördelningens andra ände, d v s andelen som är äldre än t ex 55 år. 19 procent av de arbetslösa, 38 procent av de långtidsarbetslösa och 30 procent av de långtidsinskrivna är 55 år eller äldre. Deltagarna i SAS – där 89 procent är äldre än 55 år – är i genomsnitt klart äldre, vilket p g a regelverkets utformning är föga häpnadsväckande. Det kan tyckas märkligt att inte alla SAS-deltagare är över 55 år, eftersom det finns ett ålderskrav på 57 år för stödet. Eftersom det handlar om få observationer kan emellertid avvikelserna åtminstone delvis förklaras av felregistreringar i Händel; se mer i *avsnitt 4.2.7*. Andelen äldre i FAS och UAS är ungefär lika stor som bland de arbetslösa, men klart lägre än bland de långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna.

4.2.3 Många utomnordiska medborgare

Nästa aspekt som tas upp till behandling är deltagarnas medborgarskap; *se tabell 7* nedan.

¹⁷ År 2000 var 14 procent av de arbetslösa, 6 procent av de långtidsarbetslösa och 3 procent av de långtidsinskrivna i åldern 18-24 år.

Tabell 7. Beslut om anställningsstöd år 2000: deltagarnas medborgarskap. (Andelar i procent.)

	Allmänt anställningsstöd	Förstärkt anställningsstöd	Utökat förstärkt anställningsstöd	Särskilt anställningsstöd
Sverige	86	83	84	90
Övriga Norden	2	2	1	3
Utomnordiska medborgare	12	15	15	7
Totalt	100	100	100	100
Ant obs (N)	12 996	14 186	680	131

De utomnordiska medborgarna är väl representerade i anställningsstöden utom i SAS. Andelen utomnordiska medborgare var nämligen ca 10 procent såväl bland de arbetslösa, som bland långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna år 2000. I AAS, FAS och UAS ligger motsvarande andel på mellan 12 och 15 procent. En stor del av de utomnordiska deltagarna kommer från Ryssland eller östra Europa.

4.2.4 De arbetshandikappade återfinns främst i de kraftfullare stöden

Det är de arbetslösa själva som anger om de ska stå registrerade som arbetshandikappade eller ej i Ams register. Utifrån dessa uppgifter återges i *tabell 8* andelen arbetshandikappade.

Tabell 8. Beslut om anställningsstöd år 2000: förekomsten av arbetshandikapp. (Andelar i procent.)

	Allmänt anställningsstöd	Förstärkt anställningsstöd	Utökat förstärkt anställningsstöd	Särskilt anställningsstöd
Andel utan arbetshandikapp	92	83	82	82
Andel med arbetshandikapp	8	17	18	18
<i>Däruv:</i>				
Syn eller hörselskada	0,5	1,0	1,5	1,5
Rörelsehinder	3,0	7,5	7,0	8,5
Övriga somatiskt relaterade arbetshandikapp	2,0	3,5	4,5	3,0
Övriga arbetshandikapp	2,5	5,0	5,0	5,0
Totalt	100	100	100	100
Ant obs (N)	12 996	14 186	680	131

Det är bara i AAS som de arbetshandikappade är underrepresenterade i förhållande till de arbetslösa och långtidsarbetslösa.¹⁸ Skillnaden förklaras delvis av den avvikande åldersstrukturen i AAS; kontrollerar man för ålder minskar nämligen differenserna en hel del. I förhållande till de personer som är långtidsinskrivna, där 27 procent har uppgivit att de har ett handikapp, har dock samtliga anställningsstöd ganska få arbetshandikappade. En förklaring skulle kunna vara att det finns andra stöd, t ex lönebidrag, som riktar sig särskilt till arbetshandikappade.

4.2.5 Ju kraftfullare stöd, desto kortare utbildning

I *tabell 9* nedan redovisas en grov uppdelning av deltagarnas utbildningsbakgrund.

Tabell 9. Beslut om anställningsstöd år 2000: deltagarnas högsta utbildningsnivå. (Andelar i procent.)

	Allmänt anställningsstöd	Förstärkt anställningsstöd	Utökat förstärkt anställningsstöd	Särskilt anställningsstöd
Förgymnasial utbildning	23	32	33	45
Gymnasial utbildning	65	55	54	39
<i>Därav:</i>				
Praktisk	54	46	46	37
Teoretisk	11	9	8	2
Eftergymnasial utbildning	12	13	13	16
Totalt	100	100	100	100
Ant obs (N)	12 996	14 186	680	131

Ju kraftfullare stöd, desto högre andel har endast förgymnasial utbildning. 32 procent av de öppet arbetslösa hade lägre utbildning än gymnasium 2000. Deltagarna i AAS har därmed i genomsnitt en något högre utbildningsnivå. Deltagarna i FAS och UAS har ungefär lika mycket utbildning som de arbetslösa, medan SAS-deltagarna har avsevärt lägre utbildning. Om vi istället jämför med de långtidsarbetslösa eller de långtidsinskrivna, så förefaller personerna som får anställningsstöd inte alls vara så lågutbildade: 41 procent av de långtidsarbets-

¹⁸ 11 procent av de arbetslösa och 16 procent av de långtidsarbetslösa hade ett arbetshandikapp 2000.

lösa och 38 procent av de långtidsinskrivna hade grundskola som högsta utbildning 2000.

4.2.6 Deltagarna har långa inskrivningstider

Den sista uppgiften i genomgången utgörs av antalet månader som deltagarna i genomsnitt varit inskrivna vid arbetsförmedlingen direkt innan anställningsstödet påbörjas. Inskrivningstiden bryts av ett arbete som varar åtminstone 30 dagar eller om den arbetssökande är ”avaktualiserad” från Ams register i minst 30 dagar oavsett anledning, t ex om personen påbörjar en utbildning. Inskrivningstiden bryts dock inte av att individen går i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

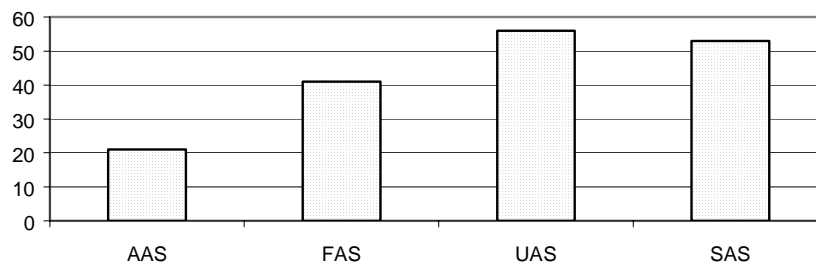


Diagram 6. Genomsnittligt antal månader som deltagarna varit inskrivna vid arbetsförmedlingen direkt innan anställningsstödet påbörjas.

I genomsnitt har deltagarna varit inskrivna vid arbetsförmedlingen i hela 21 månader innan de inleder en period med AAS. Motsvarande tider för FAS, UAS och SAS är 41, 56 och 53 månader. Den genomsnittliga inskrivningstiden är därmed hög vid samtliga stöd, vilket tyder på att det i allmänhet handlar om personer som har det särskilt svårt på arbetsmarknaden.

4.2.7 Många beslut utgör undantag från inskrivningskraven, men ålderskraven följs väl¹⁹

Anställningsstödet anger bl a ålderskrav och krav på individernas minsta inskrivningstid vid arbetsförmedlingen och arbetslöshet för att ett anställningsstöd ska kunna beviljas. I det här avsnittet undersöks om deltagarna uppfyller förutsättningarna. Notera att kraven inte är absoluta i samtliga fall,

¹⁹ Ett stort tack till Kristian Persson (IFAU) som tagit fram statistiken från Händel som detta avsnitt bygger på.

utan att undantag kan vara möjliga. Anställningsstöd som varat kortare än sju dagar har exkluderats i analysen, då en stor del av dessa sannolikt handlar om felregistreringar.

Tabell 10. Andelen deltagare som uppfyller (i) åldersförutsättningarna och (ii) förutsättningarna avseende inskrivningstid vid arbetsförmedlingen och arbetslöshet. (Andelar i procent.)

	Allmänt anställningsstöd	Förstärkt anställningsstöd	Utökat förstärkt anställningsstöd	Särskilt anställningsstöd
Ålder	99	100	100	90
Inskrivning och arbetslöshet	58	70	61	85

Not: Se *avsnitt 2* för en beskrivning av regelverket.

Alla, eller i princip alla, som får AAS, FAS och UAS uppfyller ålderskravet på 20 år. Vad gäller SAS, där deltagarna måste vara minst 57 år, är ca 10 procent alltför unga. Eftersom osäkerheten är större vid SAS än vid de andra stöden, p g a att det inte beviljats så många särskilda stöd under 2000, är denna avvikelse dock inte särskilt alarmerande.²⁰

Kraven på inskrivning och, i fallet med AAS, arbetslöshet uppfylls inte i lika hög grad. I särskilda fall kan dock förmedlarna göra avsteg från dessa krav vad gäller AAS och FAS. *Tabell 10* antyder att 42 respektive 30 procent av AAS- respektive FAS-besluten handlar om dessa undantag, vilket är höga andelar. Kom ihåg att ungefär tre fjärdedelar av arbetsförmedlarna anser att regelverket brister vad gäller möjligheterna till undantag (se *avsnitt 3.1*). Detta tycks därmed vara ett betydande problem. Resultaten för SAS ser dock ganska bra ut. Det kanske mest uppseendeväckande resultatet i tabellen är att 39 procent inte når upp i en inskrivningstid på fyra år vad gäller UAS. Kravet är, så vitt jag förstår, menat att vara absolut.

Det ska tilläggas att det inte funnits någon möjlighet att djupare studera i vilken grad förutsättningarna uppfylls. Exempelvis har inte storleken på avvikelserna eller om det finns några skillnader mellan olika län analyserats. Det kan vidare finnas ett (stort) antal fall där avbrott i inskrivnings- eller arbetslös-

²⁰ En liten åtgärd är i hög grad beroende av fel vid registreringar till andra åtgärder. Om vi t ex antar att 0,1 procent av 13 000 AAS (d v s 13 individer) är felaktigt registrerade som SAS, så skulle dessa motsvara ca 10 procent av de särskilda stöden.

hetstid snarare beror på registerkvaliteten än på att personerna inte varit inskrivna tillräckligt länge: Avbrotten ägde kanske i praktiken aldrig rum?²¹

4.2.8 Hälften av deltagarna har erfarenhet av arbetsuppgifterna

I deltagarenkäten ställdes två frågor om personernas tidigare erfarenheter av arbetsuppgifterna: dels från samma arbetsgivare, dels från andra arbetsgivare. I *tabell 11* presenteras den första av dessa frågor.

Tabell 11. Hade du arbetat hos samma arbetsgivare innan han fick anställningsstöd för dig? (KI = Konfidensintervall motsvarande 95 procent.)

	Allmänt anställningsstöd		Förstärkt anställningsstöd		Utökat förstärkt anställningsstöd		Särskilt anställningsstöd	
	Procent	KI	Procent	KI	Procent	KI	Procent	KI
Ja, med samma arbetsuppgifter	18	(14-22)	18	(15-21)	16	(10-22)	22	(14-30)
Ja, med andra arbetsuppgifter	4	(2-6)	5	(3-7)	5	(2-8)	7	(2-11)
Nej	78	(74-78)	77	(73-81)	79	(72-86)	71	(62-80)
Totalt	100		100		100		100	
Antal svar	442		438		149		107	

Ungefär åtta av tio har ingen tidigare erfarenhet av arbete hos den arbetsgivare där anställningsstödet varit förlagt. Av de personer som har jobbat hos arbetsgivaren, har merparten utfört samma arbetsuppgifter som vid tidigare tillfällen. Vi finner inga statistiskt säkerställda skillnader mellan olika typer av stöd. Ams (1998a) indikerar liknande resultat för föregångaren rekryteringsstöd, men även för de flesta andra typer av arbetsplatsplacerade program.

Ungefär 70 procent av de som har erfarenhet från arbetsgivaren hade sin senaste anställning där under 1999 eller 2000. Detta tyder på att en del haft en praktikplats eller liknande hos arbetsgivaren innan anställningsstödet och betraktar detta som ett arbete.

Nästa tabell visar hur många personer som har erfarenhet av de aktuella arbetsuppgifterna från en annan arbetsgivare.

²¹ Se Benmarker m fl (2000) där dataproblem vid studier av svensk arbetsmarknadspolitik diskuteras. Se även Ds 2000:38 som tar upp registerkvaliteten i AMV:s datasystem.

Tabell 12. Hade du arbetat hos någon annan arbetsgivare med liknande arbetsuppgifter förut? (KI = Konfidensintervall motsvarande 95 procent.)

	Allmänt anställningsstöd		Förstärkt anställningsstöd		Utökat förstärkt anställningsstöd		Särskilt anställningsstöd	
	Procent	KI	Procent	KI	Procent	KI	Procent	KI
Ja	41	(36-46)	41	(37-45)	41	(33-49)	39	(30-48)
Nej	59	(54-64)	59	(55-63)	59	(51-67)	61	(52-70)
Totalt	100		100		100		100	
Antal svar	443		484		149		108	

Ungefär 60 procent har ingen rutin av uppgifterna från en annan arbetsgivare. Andelen tycks inte skilja sig åt mellan stöden.

Genom att kombinera frågorna som presenterats i *tabell 11* och *12* kan man se hur många som har någon tidigare erfarenhet av arbetsuppgifterna över huvud taget.

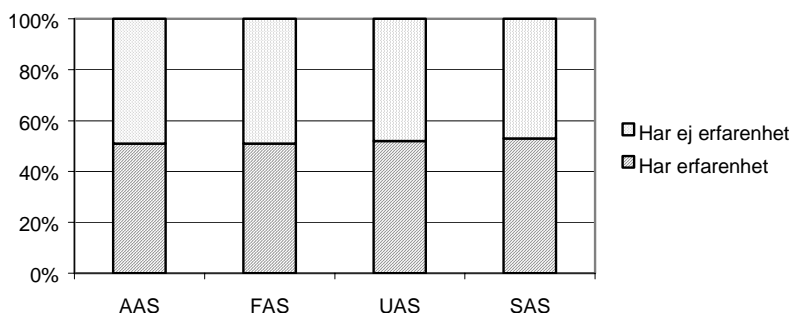


Diagram 7. Andelen av deltagarna i anställningsstöden som har tidigare erfarenhet av de arbetsuppgifter som de utför.

Diagram 7 visar att ungefär hälften av deltagarna tidigare har jobbat med de arbetsuppgifter som de utför i anställningsstödet. Detta gäller såväl AAS, som FAS, UAS och SAS. Det finns ingen särskild grupp av arbetssökande, t ex män/kvinnor, där mönstret avviker.

4.2.9 Deltagarna är mer motiverade än de långtidsinskrivna över lag

Vi ska nu titta närmare på kännetecknen som inte kan urskiljas lika lätt som de karaktäristiska som hittills presenterats. Närmare bestämt handlar det om att undersöka om deltagarnas motivation och "sociala kompetens" i genomsnitt skil-

jer sig från andra långtidsinskrivna arbetsökande. Underlaget för analysen utgörs av arbetsförmedlarnas bedömningar. Även om värderingen är svår, är det rimligt att anta att det är förmedlarna som bäst kan göra den. Notera att frågeställningen inte särskiljer deltagarna i de olika anställningsstöden från varandra.

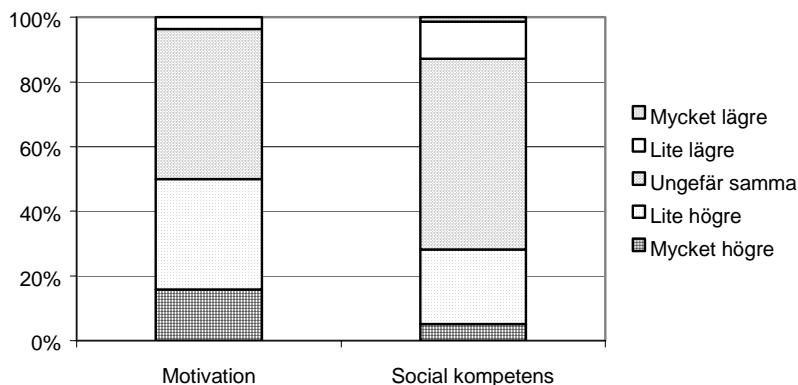


Diagram 8. Tycker du att motivationen / den sociala kompetensen i genomsnitt är högre eller lägre bland långtidsinskrivna som anvisas anställningsstöd än bland andra långtidsinskrivna?

50 procent av förmedlarna anger att deltagarna i anställningsstöden är mer motiverade än andra långtidsinskrivna, medan 46 procent menar att deltagarna inte avviker. Bara 4 procent tycker att motivationen är lägre. Vad gäller den sociala kompetensen hävdar 59 procent att denna är samma bland deltagarna som bland andra långtidsinskrivna, 28 procent tycker att den är högre och 13 procent tycker att den är lägre. Sammantaget tyder *diagram 8* därmed på att deltagarna i anställningsstöden i genomsnitt har bättre förutsättningar vad gäller "icke-observerbara" karaktäristika än andra individer med lång erfarenhet av arbetslöshet; de tycks åtminstone inte ha sämre motivation eller social kompetens i genomsnitt. Förmedlarnas uppskattningar är dock ett något osäkert mått, eftersom det t ex är möjligt att de inte har den överblick över andra sökande som behövs för en korrekt bedömning.

4.3 Vilka är arbetsgivarna?

I avsnitt 4.3 undersöks vilka arbetsgivare som rekryterat arbetsökande med hjälp av anställningsstöd. Informationen har samlats in genom deltagarenkäten.

4.3.1 En majoritet av arbetsgivarna är privata

Såväl privata som offentliga arbetsgivare har möjlighet att få anställningsstöd. Fördelningen mellan dessa framgår av *tabell 13*.

Tabell 13. Hos vilken typ av arbetsgivare hade du ditt arbete med anställningsstöd? (KI = Konfidensintervall motsvarande 95 procent.)

	Allmänt anställningsstöd		Förstärkt anställningsstöd		Utökat förstärkt anställningsstöd		Särskilt anställningsstöd	
	Procent	KI	Procent	KI	Procent	KI	Procent	KI
Offentliga arbetsgivare	27	(23-31)	26	(22-30)	22	(15-29)	28	(19-37)
<i>Därav:</i>								
Kommun	22	(18-26)	20	(16-24)	19	(13-25)	24	(16-32)
Landsting	2	(1-3)	2	(1-5)	2	(0-4)	1	(0-3)
Stat	3	(1-5)	4	(2-6)	1	(0-3)	3	(0-6)
Privata företag	70	(66-74)	67	(63-71)	73	(66-80)	59	(50-68)
Organisation eller förening	3	(1-5)	7	(5-9)	5	(2-8)	13	(7-19)
Totalt	100		100		100		100	
Antal svar	439		483		149		107	

Drygt 25 procent av anställningsstöden finns i offentlig sektor. Detta är något lägre än vad som gäller för ekonomin i stort, där ca 32 procent av arbetstillfällena var offentliga 2000 (SCB 2001b). Den mest relevanta jämförelsenormen är dock andelen arbeten som *skapades* i offentlig sektor 2000 – någon sådan statistik har jag tyvärr inte tillgång till här. Däremot finns statistik tillgänglig över rekryteringar fördelat på *näringsgrenar* för 1998. Dessa uppgifter aktualiseras i nästkommande avsnitt.

Merparten av rekryteringarna med anställningsstöd görs av privata företag. Trenden är också att allt fler av rekryteringarna med anställningsstöd är privata: 1998 gällde 55 procent av besluten arbeten hos företag och 1999 var motsvarande andel 65 procent (Ams 2000a).

I relation till andra subventionerade anställningar och praktikinsatser, såväl nuvarande som avskaffade, är anställningsstöden i högre grad förlagda till privat sektor. Detta gäller dock inte i jämförelse med rekryteringsstödet, där drygt 80 procent av stöden var privata (Ams 1998a). Orsaken är att anställningsstöden har en "bredare målgrupp" än rekryteringsstödet. Individer som förut fick t ex beredskapsarbete eller utbildningsvikariat, där flera stöd var inom offentlig sektor, skulle i dagsläget få ett anställningsstöd.

Det finns ett samband mellan kön och sektor. Anställningsstöd inom offentlig sektor är vanligare bland kvinnor än bland män. Om vi ser till alla anställningsstöd sammantaget är 35 procent av kvinnorna anställda inom offentlig sektor, medan 22 procent av männen har en offentlig anställning. Skillnaden är statistiskt säkerställd. Enkätresultaten tyder också på att utomnordiska medborgare i högre grad anställs i offentlig sektor.

4.3.2 Få anställningsstöd inom vård och omsorg

I *tabell 14* visas anställningsstöden fördelade på näringsgrenar. Indelningen är mycket grov och följer SCB:s gruppering (SNI 92).

Näringsgrenarna presenteras i fallande ordning med den vanligast förekommande – *handel och kommunikationer* – överst. Tabellen redovisar dessutom hur rekryteringarna i ekonomin fördelade sig 1998, samt fördelningen bland de sysselsatta 2000. Rekryteringarna 2000 är den i sammanhanget mest intressanta jämförelsen, men då denna statistik publiceras med betydande eftersläpning så är 1998 års rekryteringar de senaste som finns att tillgå.²²

Merparten av deltagarna i anställningsstöd arbetar i verksamheter som *tillverkning*, *byggverksamhet* eller *handel och kommunikation*. Vad som är mest intressant att notera är emellertid att bara omkring 7 procent av stöden kan hänföras till kategorin *vård och omsorg*, vilket kan jämföras med 15 procent av rekryteringarna 1998. Istället är anställningsstöden överrepresenterade bland företag som sysslar med *byggverksamhet*.²³ Resultatet är statistiskt säkerställt med undantag av i fallet med det särskilda stödet. Resultaten hänger i hög grad ihop med det faktum att många av de som får anställningsstöd är män. Mellan

²² Även rekryteringarna 1997 har studerats. Fördelningen mellan branscherna 1997 ser likadan ut som 1998, vilket skulle kunna tyda på att rekryteringsbeteendet är relativt stabilt.

²³ Den höga andelen anställningsstöd tycks inte bero på en expansion av byggsektorn: 1999 var 5,5 procent av de sysselsatta klassade som sysselsatta inom byggverksamhet enligt SNI92. 2000 var motsvarande andel 5,4 procent; se SCB (2001b).

de olika anställningsstöden finns inga säkerställda avvikelser vad gäller branschfördelningen.

Relativt andra åtgärder (såväl nuvarande som avskaffade) är anställningsstöden i högre grad förlagda till *tillverkning, byggverksamhet och handel och kommunikation*; jfr Ams (1998a).

Tabell 14. Arbetsgivare som rekryterat med anställningsstöd efter näringsgren 2000, rekryteringar 1998 (enligt RAMS) och sysselsatta (enligt AKU) i ekonomin efter näringsgren 2000 (SNI 92). Andelar i procent. (Konfidensintervall motsvarande 95 procent inom parentes.)

	AAS	FAS	UAS	SAS	Rekryteringar (1998)	Sysselsatta (2000)
Handel och kommunikationer	20 (16-24)	21 (17-25)	23 (16-30)	19 (11-27)	21	19
Tillverkning, utvinning av mineraler och energiprodukter	18 (14-22)	17 (14-20)	22 (15-29)	15 (8-22)	17	19
Byggverksamhet	17 (13-21)	12 (9-15)	15 (9-21)	12 (6-18)	6	5
Personliga och kulturella tjänster, renhållning	10 (7-13)	13 (10-16)	10 (5-15)	12 (6-18)	10	8
Utbildning och forskning	8 (5-11)	11 (8-14)	6 (2-10)	16 (9-23)	7	9
Finansiell verksamhet, företagstjänster (uppdragsverksamhet)	10 (7-13)	8 (5-11)	4 (1-7)	5 (1-9)	16	13
Vård och omsorg	7 (5-9)	7 (5-9)	6 (2-10)	8 (3-13)	15	19
Offentlig förvaltning	4 (2-6)	6 (4-8)	7 (3-11)	8 (3-13)	3	5
Jordbruk, skogsbruk och fiske	4 (2-6)	5 (3-7)	3 (0-6)	3 (0-6)	2	2
Uppgift saknas	2 (1-3)	1 (0-2)	4 (1-7)	2 (0-5)	3	0
Totalt	100	100	100	100	100	100
Antal	409	447	143	104		

Not: Uppgifter om rekryteringarna 1998 kommer från SCB (2000) och sysselsättningen i ekonomin är hämtade från SCB (2001b).

4.3.3 Arbetsplatserna har i regel få anställda

Arbetsplatsens (arbetsställets) storlek, definierad utifrån antalet anställda, är nästa variabel som studeras.

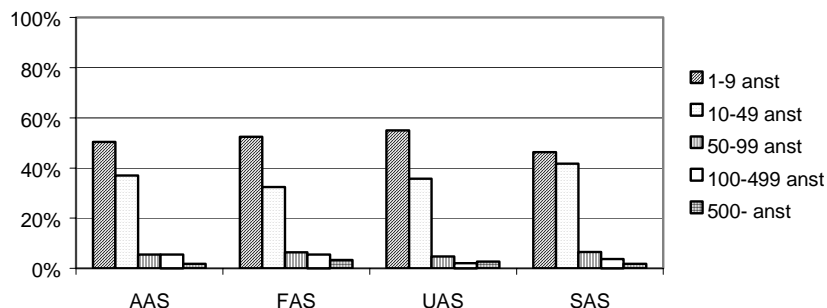


Diagram 9. Anställningsstöden fördelade efter arbetsställets storlek.

Diagram 9 visar att ca 50 procent av anställningsstöden är förlagda till de riktigt små arbetsställena (1-9 anställda). Som jämförelse kan nämnas att ungefär 23 procent av de sysselsatta 1998 var på ett arbetsställe med 1-9 anställda (SCB 2000). Det finns återigen ingen uppseendeväckande variation mellan de olika typerna av anställningsstöd.

4.4 Vad innebär själva anställningen?

Efter att ha beskrivit programdeltagarna och arbetsgivarna är det nu dags att vända blickarna mot anställningsformen. Även här är det uppgifter från deltagare som ligger till grund för tabeller och diagram.

4.4.1 Många heltidsarbeten

Nio av tio anställningsstöd utgörs av heltidsarbeten. En något lägre andel av deltagarna i SAS har ett heltidsjobb, men skillnaden är inte statistiskt säkerställd.

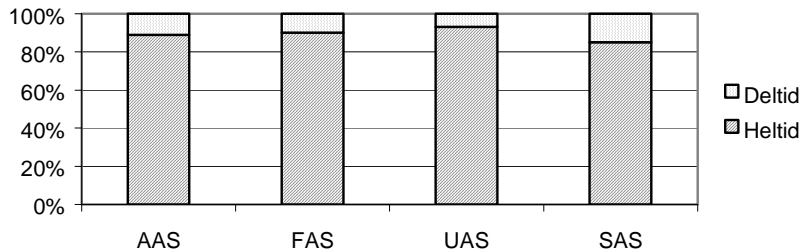


Diagram 10. Fördelningen mellan heltids- och deltidsanställningar i anställningsstöden.

Heltidsarbete tycks vara vanligare bland dem som stöttas med ett anställningsstöd än bland de sysselsatta totalt sett; enligt SCB (2001b) arbetade ca 22 procent av de sysselsatta mindre än 35 timmar per vecka år 2000. Könsfördelning och branschriktning förklarar en del av skillnaden. Jämförelsen mellan deltagarenkäten och SCB-statistiken bör dock göras med viss försiktighet. I IFAU:s enkät har vi nämligen frågat om personen arbetar hel- eller deltid, medan SCB redovisar antalet personer som vanligen arbetar mindre än 35 timmar per vecka.

4.4.2 Många tillfälliga anställningar

Regelverket möjliggör tillsvidareanställningar, provanställningar och tidsbegränsade arbeten (t ex vikariat). *Tabell 15* visar hur fördelningen mellan anställningsformerna ser ut i praktiken.

Tabell 15. Var anställningen en tillsvidareanställning (så kallad fast anställning), en provanställning eller en tidsbegränsad anställning (till exempel ett vikariat eller en projektanställning)? (KI = Konfidensintervall motsvarande 95 procent.)

	Allmänt anställningsstöd		Förstärkt anställningsstöd		Utökat förstärkt anställningsstöd		Särskilt anställningsstöd	
	Procent	KI	Procent	KI	Procent	KI	Procent	KI
Tillsvidareanställning	43	(38-48)	48	(44-52)	53	(45-61)	45	(36-54)
Provanställning	20	(16-24)	15	(12-18)	17	(11-23)	4	(0-8)
Tidsbegränsad	37	(32-42)	37	(33-41)	30	(23-37)	51	(42-60)
Totalt	100		100		100		100	
Antal svar	439		484		149		108	

I normalfallet får de arbetslösa en fast anställning när de rekryteras med anställningsstöd. SAS avviker från de andra stöden vad gäller provanställningar och tidsbegränsade jobb. Det är färre provanställningar och fler tidsbegränsade anställningar i SAS; skillnaden är statistiskt säkerställd. Av de sysselsatta i ekonomin har ca 15 procent en tidsbegränsad anställning (SCB 2001b).²⁴ Det ser därmed ut som att anställningsstöden i ganska stor utsträckning handlar om tillfälliga lösningar, t ex vikariat eller projektanställningar. Detta kan ha att göra med att arbetsgivarna ser personerna som osäkra rekryteringar som de inte vågar ge en fast anställning.

4.4.3 Arbetsuppgifterna utgörs ofta av bygg- och anläggningsarbeten

I deltagarenkäten fick de svarande ange till vilken typ av yrke de räknar sina arbetsuppgifter. *Byggnads- och anläggningsarbete*, samt *administrativa* sysslor är de arbetsuppgifter som är vanligast förekommande. Även *försäljning* och *tillverkning* av olika produkter är tämligen vanliga svar. Detta framgår av *diagram 11*.

²⁴ Vi saknar uppgifter om hur rekryteringarna 2000 fördelade sig mellan dessa kategorier av anställningar, vilket annars skulle vara den naturliga jämförelsen.

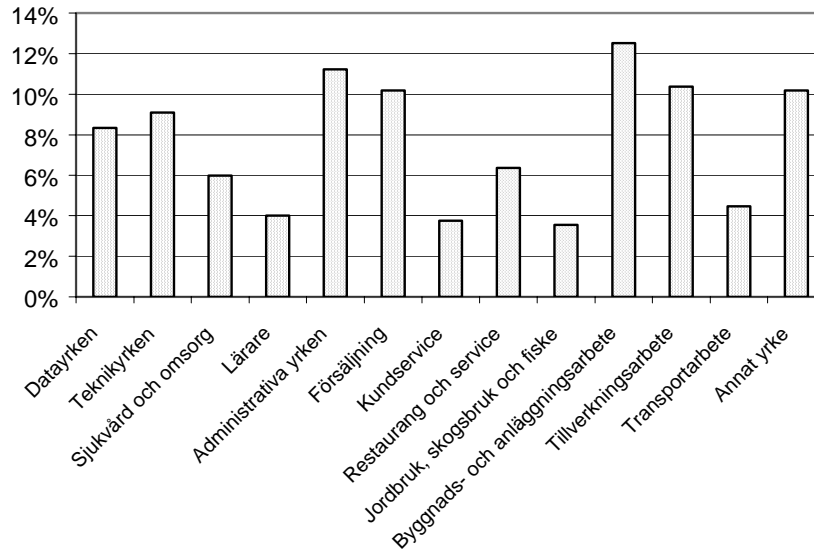


Diagram 11. Inom vilken typ av yrke hade du ditt arbete med anställningsstöd?

4.4.4 Låglönlade arbeten

Månadslönen uppgår i genomsnitt till ca 14 800 kr och ungefär tre fjärdedelar har en lön som är mindre än 16 000 kr/månad.²⁵ Den genomsnittliga månadslönen bland de sysselsatta generellt sett uppgick 1998 till 18 600 kr (SCB 2001a). *Tabell 16* nedan kan följaktligen ses som en indikator på att de arbetsuppgifter som utförs i regel är relativt lågkvalificerade. Skillnaden mellan de olika typerna av anställningsstöd är inte statistiskt säkerställd.

²⁵ Lönerna är omräknade så att de ska motsvara heltidslöner.

Tabell 16. Månadslöner före skatt för deltagare i anställningsstöden. (KI = Konfidensintervall motsvarande 95 procent.)

Månadslön (kr)	Allmänt anställningsstöd		Förstärkt anställningsstöd		Utökat förstärkt anställningsstöd		Särskilt anställningsstöd	
	Procent	KI	Procent	KI	Procent	KI	Procent	KI
– 9 999	9	(6-12)	6	(4-8)	5	(2-8)	6	(2-10)
10 000 – 12 999	31	(26-34)	22	(18-26)	19	(13-25)	18	(11-25)
13 000 – 15 999	38	(33-43)	44	(40-48)	50	(42-58)	44	(35-53)
16 000 – 18 999	14	(11-17)	16	(13-19)	17	(11-23)	23	(15-31)
19 000 –	8	(6-12)	12	(9-15)	9	(4-14)	9	(4-14)
Totalt	100		100		100		100	
Antal svar	443		484		149		108	
Medellön (kr)	14 374	(± 357)	15 136	(± 414)	15 022	(± 534)	15 439	(± 917)
Medianlön (kr)	14 000		14 667		15 000		14 700	

4.4.5 Tre av tio deltagare söker andra jobb

Ytterligare en intressant aspekt av anställningen är i vilken grad deltagarna ser arbetet som en språngbräda för andra jobb eller som en mer permanent lösning: Söker man andra jobb under perioden med anställningsstöd? Det är rimligt att individer som deltar i t ex datortek eller annan utbildnings- eller praktikinsats söker jobb under åtgärdsperioden. En person som subventioneras med anställningsstöd har andra förutsättningar som gör att man knappast kan kräva eller förvänta sig en lika hög sökaktivitet. Anställningsstöden är förvisso arbetsmarknadspolitiska program, men det handlar likväl om anställningar där vanliga arbetsuppgifter utförs. Anställningen medför lön och anställningsförmåner enligt kollektivavtal. Lagen om anställningsskydd, som bl a innehåller turordningsregler och premisser vid uppsägning, gäller personer som fått AAS, FAS och UAS precis som vid osubventionerade arbeten. Dessutom torde det primära målet med anställningsstöden vara att deltagarna ska få fortsatt anställning på den arbetsplats där han eller hon haft sitt anställningsstöd.

Tabell 17. Sökte du andra arbeten under den tid då du hade arbetet med anställningsstöd? (KI = Konfidensintervall motsvarande 95 procent.)

	Allmänt anställningsstöd		Förstärkt anställningsstöd		Utökat förstärkt anställningsstöd		Särskilt anställningsstöd	
	Procent	KI	Procent	KI	Procent	KI	Procent	KI
Nej	68	(64-72)	65	(61-69)	67	(59-75)	71	(62-80)
Ja, 1-2 arbeten	11	(8-14)	11	(8-14)	13	(8-18)	12	(6-18)
Ja, 3-5 arbeten	11	(8-14)	12	(9-15)	7	(3-11)	7	(2-12)
Ja, fler än 5 arbeten	10	(7-13)	12	(9-15)	13	(8-18)	10	(4-16)
Totalt	100		100		100		100	
Antal svar	443		484		149		108	

Resultaten är något svåra att värdera. Sju av tio hävdar att de inte har sökt något annat arbete under den tid de haft sitt anställningsstöd.²⁶ Om anställningsstöden vore vanliga program så skulle aktiviteten kunna uppfattas som alltför låg, men mot bakgrund av att det ändå handlar en formell anställning är en sådan bedömning knappast adekvat.

Aktiviteten tycks variera beroende på om personen har ett fast jobb, en provanställning eller en tidsbegränsad anställning. Som man kan förvänta sig så är aktiviteten klart högre bland de personer som har en tidsbegränsad lösning. Ungefär 25 procent av de personer som har ett fast arbete har sökt andra jobb. Motsvarande siffra för dem med en tidsbegränsad anställning är ca 40 procent.

4.5 Sammanfattning

Anställningsstöd är efter arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik AMV:s mest omfattande program: ca 28 000 stöd beviljades under 2000. I län där arbetskraftsefterfrågan är hög, beviljas i regel fler anställningsstöd.

Anställningsstöden har i hög grad beviljats män; detta gäller oavsett om man jämför med andra program eller med personer med motsvarande inskrivningstider vid arbetsförmedlingen. Deltagarnas genomsnittliga inskrivningstid vid arbetsförmedlingen direkt innan arbetet med anställningsstöd påbörjas är lång. De stipulerade inskrivningskraven verkar dock inte följas till fullo, åtminstone inte vad gäller UAS. Däremot uppfylls ålderskraven väl.

²⁶ Notera att vi inte kan ta hänsyn till hur länge individerna haft sitt anställningsstöd.

Ett annat resultat, som baseras på arbetsförmedlares bedömningar, indikerar att deltagarna i anställningsstöden har något högre social kompetens och motivation till att arbeta än den genomsnittlige långtidsinskrivne.

Anställningsstöden är i hög grad förlagda till privat sektor. Det tycks också som att allt fler stöd anordnas i privat regi. Arbetsplatserna har i regel få anställda och finns förhållandevis ofta inom byggsektorn. Däremot finns det få anställningsstöd inom vården, vilket delvis är relaterat till att det främst är män som deltagit i anställningsstöd. Åt vilket håll sambandet går är inte givet: Leder könsfördelningen till branschriktningen? Eller är det branschriktningen som påverkar vilka som deltar i programmet? Många av arbetena är tidsbegränsade (t ex vikariat eller projekt), men de tycks vanligtvis vara på heltid. Den genomsnittliga månadslönen uppgår till 14 800 kronor.

5 Utfall

När programmet har avslutats är målet att deltagaren ska få ett reguljärt arbete – antingen på den arbetsplats där han eller hon haft sitt anställningsstöd eller hos en annan arbetsgivare. I vilken grad detta är fallet studeras i *avsnitt 5.1*. Ett ytterligare mått på hur anställningsstöden fungerat utgörs av deltagarnas uppfattningar, vilket avhandlas i *avsnitt 5.2*.

Avsnitt 5.1 och *5.2* rör resultat på individnivå, men när man ska avgöra om ett arbetsmarknadspolitiskt program fungerat väl räcker denna analys inte till. Det är nämligen också viktigt att veta om de som fått arbete har fått det till priset av minskad sysselsättning för andra. Det är det här som brukar kallas för *undanträngningseffekter*. I *avsnitt 5.3* förs en diskussion om undanträngning.

5.1 Hur många går vidare till ett arbete efter programslut?

I IFAU:s uppdrag ingår att utvärdera effekter av anställningsstöden, men detta blir en uppgift för projektets tredje steg. I *avsnitt 5.1.1* diskuteras däremot utfallet av programmen i termer av andelen sysselsatta. Notera att detta är rent beskrivande uppgifter. Som påtalades redan i *avsnitt 1.1* kan uppföljningen inte säga något effekter, eftersom hänsyn inte tas till vad som hade hänt om personen inte hade fått ett anställningsstöd. Även om anställningsstöden inte har utvärderats med avseende på effekter kan man genom att ta upp erfarenheter från tidigare utvärderingar av liknande åtgärder erhålla information som kan säga något om anställningsstöden. Detta görs i *avsnitt 5.1.2*.

5.1.1 I jämförelse med andra program går deltagarna i anställningsstödfattare till arbete efter programslut

Ams följer upp de arbetsmarknadspolitiska programmen i sina årsrapporter. Åtgärdernas resultat mäts genom andelen deltagare som fått arbete 30, 90 och 180 dagar efter att ha avslutat ett av AMV:s program. I rapporten som avser 2000 återges utfallet efter AAS och FAS; se Ams (2001b). I *diagram 12* sammanfattas Ams resultat. Ams konstaterar att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna har olika karaktär och riktar sig till olika målgrupper, vilket medför att utfallet varierar en hel del. Ams menar också att resultaten i hög grad förklaras av hur nära programmet ligger ett vanligt arbete: ju mer lik en reguljär anställning, desto bättre resultat. Det gör att man ska förvänta sig ett bra resultat för anställningsstöden i jämförelse med (de flesta) andra program.

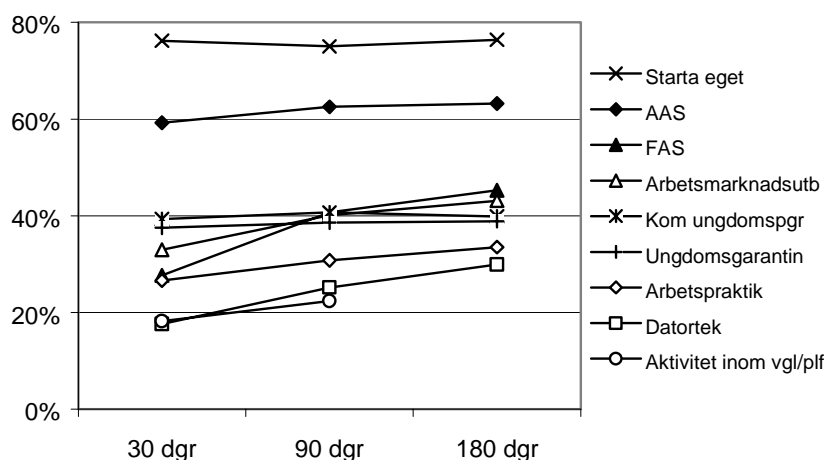


Diagram 12. Andel i arbete 30, 90 och 180 dagar efter avslutat program 2000.

Källa: Bearbetningar av Ams (2001b).

Enligt Ams uppgår andelen som fått ett arbete 30, 90 och 180 dagar efter AAS till ca 60 procent. För FAS-deltagarna går det inte riktigt lika bra; på kort sikt (30 dagar efter åtgärdsslut) har bara 28 procent ett arbete. Andelen ökar dock successivt: ungefär 41 procent har fått ett jobb efter 90 dagar och 45 procent efter 180 dagar. I *diagram 12* kan man se att relativt andra arbetsmarknadspolitiska insatser så tycks AAS, men även i viss utsträckning FAS, ha ett bra utfall.

Ams uttryck ”har fått arbete” inkluderar en rad aktiviteter. Deltidsarbetslösa, personer som arbetar på Samhall och individer som får anställningsstöd betraktas t ex som att de har ett jobb. I *tabell 18* finns angivet vilken typ av arbete deltagarna har fått mätt 180 dagar efter det att perioden med anställningsstöd är slut.

Tabell 18. Andel i arbete 180 dagar efter avslutad period med allmänt och förstärkt anställningsstöd uppdelat på olika typer av ”status”.

	Allmänt anställningsstöd	Förstärkt anställningsstöd
<i>Osubventionerat arbete</i>		
a. Tillsvidareanställning	15,4	7,0
b. Fortsatt anst samma ag	17,3	3,6
c. Tidsbegränsad anställning	6,9	5,5
d. Tillfällig timanställning	5,6	6,0
e. Tillfälligt arbete	3,0	2,8
f. Ombytessökande	2,7	0,9
g. Deltidsarbetslös	6,2	5,0
<i>Subventionerat arbete</i>		
h. Samhall	0,1	0,4
i. Lönebidrag	1,9	5,5
j. Offentligt skyddat arbete	0,2	0,5
k. Anställningsstöd	3,8	8,0
Andel i arbete	63,2	45,3

Källa: Ams (2001b).

Flertalet av de som efter AAS har fått ett arbete har en osubventionerad anställning. Majoriteten av dessa är antingen fortsatt anställda hos samma arbetsgivare eller har fått en tillsvidareanställning någon annanstans. Det är emellertid en betydande del som efter 180 dagar sannolikt är i fortsatt behov av kontakt med förmedlingen; här avses t ex tillfälliga arbeten, deltidsarbetslöshet och subventionerad sysselsättning (”status” c – k i *tabell 18*). Detta gäller i än högre grad FAS. En stor andel, ungefär en tredjedel av de som fått ett arbete efter FAS, har i själva verket ett subventionerat jobb. Det kan särskilt noteras att många individer går till ett nytt anställningsstöd efter en period med FAS.

Vad som ska räknas som ett lyckat utfall är inte helt självklart: Hur ska man egentligen se på t ex Samhall, offentligt skyddat arbete, anställningsstöd och deltidsarbetslöshet? I *diagram 13* redovisas andel i arbete definierat på fyra olika sätt 180 dagar efter programslut. Den första stapeln (*def A*) har en defini-

tion av andel i arbete som motsvarar den som Ams använder. I *def B* har de personer som gått till Samhall, offentligt skyddat arbete och anställningsstöd exkluderats. I *def C* plockas alla som är i någon typ av subventionerad sysselsättning bort och *def D* exkluderar, förutom ovanstående, dessutom de deltid-arbetslösa.

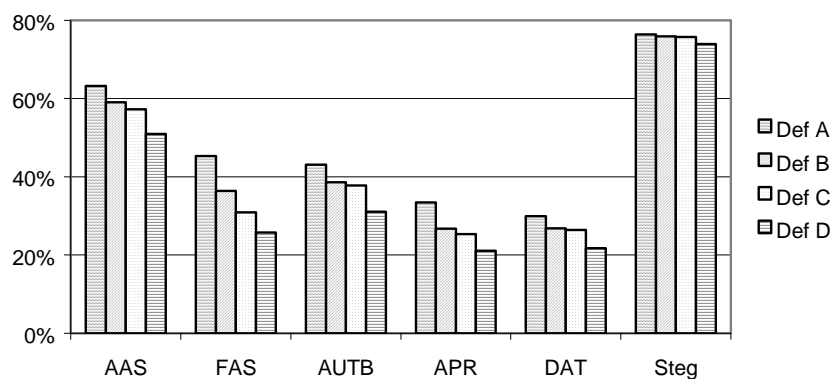


Diagram 13. Andelen i arbete 180 dagar efter avslutat arbetsmarknadspolitisk program 2000. Arbete definierat på fyra olika sätt (A, B, C och D); se den löpande texten.

Not: Resultaten för programmen arbetsmarknadsutbildning (AUTB), arbetspraktik (APR), FAS, AAS, Starta eget-bidrag (Steg) och datortek (DAT) presenteras i tabellen. Dessa program utgör tillsammans drygt 75 procent av de konjunkturberoende programmen.

Källa: Bearbetningar av Ams (2001b).

Diagram 13 visar att utfallet för starta eget-bidraget är relativt oberoende av definition av arbete. Utfallet för övriga program beror i högre grad på vilka sysselsättningar som inkluderas i definitionen av arbete. Detta är särskilt tydligt för FAS. I relation till AAS har många av FAS-deltagarna ett arbetshandikapp, vilket kan vara en delförklaring till att en högre andel av dessa får en subvention (t ex lönebidrag) efter åtgärdsslut.

5.1.2 Tidigare utvärderingar indikerar att subventionerad sysselsättning kan vara en bra lösning för individerna

En resultatuppföljning av den typ som presenterades i *avsnitt 5.1.1* ger alltså inte svar på frågan om vad som hade hänt med deltagarna om de inte hade fått

ett anställningsstöd. Denna fråga – effektfrågan – är naturligtvis av största intresse vid en studie av ett arbetsmarknadspolitiskt program. I effektstudier jämför man utfallet för personer som tagit del av insatsen, t ex ett anställningsstöd, med en kontrollgrupp av individer. Kriteriet på en lämplig kontrollgrupp är att den liknar deltagargruppen, men att den inte påverkats av insatsen. En effektutvärdering tar lång tid att genomföra, bl a beroende på att nödvändiga data produceras med eftersläpning.

Det finns ännu få utvärderingar av subventionerad sysselsättning gjorda som använder data från senare år. Två studier som jämför utfallet för olika åtgärder under 1990-talet är emellertid Carling & Richardson (2001) och Harkman m fl (1999). Båda studierna visar att åtgärder där deltagarna utför reguljära arbetsuppgifter på en arbetsplats, t ex rekryteringsstöd, fungerar bäst. Enligt Carling och Richardson ser resultaten i stort sett ut på samma sätt för olika typer av arbetslösa. Deras slutsatser sammanfaller med resultat som framkommit i tidigare studier. I linje med detta ligger också Johansson & Martinson (2001) som menar att kontakt med arbetsgivare är en nyckelfaktor för att en arbetsmarknadspolitisk åtgärd ska få ett bra resultat. Eftersom anställningsstöden innebär att vanliga arbetsuppgifter utförs på en arbetsplats, så finns det därmed tecken på att även anställningsstöden skulle kunna stå sig bra relativt andra program vad gäller effekter för deltagarna.

5.2 Vad tycker deltagarna om anställningsstöden?

För att komplettera bilden av anställningsstödens utfall återges i det här avsnittet deltagarnas syn på hur de har fungerat. Underlaget för analysen är deltagarenkäten.

5.2.1 Majoriteten av deltagarna är nöjda

Den första enkätfrågan, som redovisas i *diagram 14*, försöker på ett övergripande plan fånga deltagarnas bedömningar av arbetet med anställningsstöd.

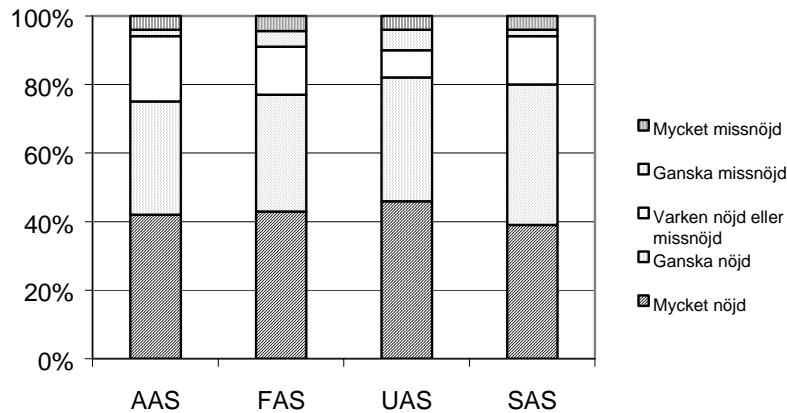


Diagram 14. Vad tycker du som helhet om ditt arbete med anställningsstöd?

De allra flesta – ca 80 procent – markerar något av svarsalternativen ”ganska nöjd” eller ”mycket nöjd”. Andelen missnöjda är väldigt liten. Som helhet får åtgärden därmed ett bra betyg. Ams (1998a) visar också att deltagare i åtgärder som består av någon typ av arbete (utbildningsvikariat, rekryteringsstöd eller beredskapsarbete) är mer positiva än andra åtgärdsdeltagare till det program som de deltagit i.

5.2.2 Många deltagare tycker att de inte stärkt sin ställning på arbetsmarknaden genom arbetet med anställningsstöd

Diagram 14 fångar upp deltagarnas helhetsbedömning. Många faktorer kan ingå i bedömningen: social trivsel, meningsfulla arbetsuppgifter, bra handledning, att anställningen medfört att deltagaren stärkt sin ställning på arbetsmarknaden e t c. Den sista aspekten i uppräknigen är särskilt intressant och därför har en fråga som rör just detta ställts.

Tabell 19. Tror du att dina chanser att få ett jobb som inte subventioneras genom bidrag från arbetsförmedlingen har ökat, minskat eller inte påverkats alls genom att du haft arbetet med anställningsstöd? (KI = Konfidensintervall motsvarande 95 procent.)

	Allmänt anställningsstöd		Förstärkt anställningsstöd		Utökat förstärkt anställningsstöd		Särskilt anställningsstöd	
	Procent	KI	Procent	KI	Procent	KI	Procent	KI
Ökat	47	(42-52)	53	(49-57)	55	(47-63)	39	(30-48)
Inte påverkats alls	48	(43-53)	41	(37-45)	39	(31-47)	52	(42-62)
Minskat	5	(3-7)	6	(4-8)	6	(2-10)	9	(4-14)
Totalt	100		100		100		100	
Antal svar	424		473		142		105	

Det är förvånansvärt många som hävdar att anställningsstödet inte haft någon effekt: 48 procent av dem som påbörjat en period med AAS, 41 procent av deltagarna i FAS, 39 procent av deltagarna i UAS och 52 procent av deltagarna i SAS tycker att deras ställning på arbetsmarknaden inte alls har påverkats genom deltagandet i programmet.

I IFAU:s uppdrag²⁷ anges att utredningen ska belysa "...i vilken utsträckning åtgärden har bidragit till att stärka individens ställning på arbetsmarknaden." *Tabell 19* är en indikator på att ungefär hälften av deltagarna tycker att åtgärden inte haft någon effekt eller att effekten varit negativ, vilket är ett något oroande resultat. I Ams (1998a) ställs en snarlik fråga. Resultaten för subventionerade rekryteringar; såsom utbildningsvikariat, arbetslivsutveckling och beredskapsarbete; ligger i linje med våra resultat. Rekryteringsstödet får dock i detta avseende ett något bättre resultat.

Det är mycket möjligt att deltagarna undervärderar betydelsen av anställningsstöden, men i detta går det bara att spekulera. Det kan också vara så att en betydande andel haft stödet under en alltför kort period för att kunna göra en bedömning. Frågan borde egentligen besvaras av personer som gått klart programmet. För att råda bot på det senare problemet har vi frågat de personer som efter avslutad åtgärdsperiod fått ett arbete, om anställningsstödet hade någon betydelse för att de fick jobbet. Då observationerna avseende UAS och SAS är få (11 respektive 7 svar) så har dessa inte tagits med i analysen.

²⁷ IFAU:s uppdrag återfinns i "Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Institutet för arbetsmarknadspolitikens utvärdering (IFAU), m m".

Tabell 20. Anser du att anställningsstödet hade någon betydelse för att du skulle få det arbete du har nu? Svar av deltagare i anställningsstöd som efter avslutat program fått ett arbete. (KI = Konfidensintervall motsvarande 95 procent.)

	Allmänt anställningsstöd		Förstärkt anställningsstöd	
	Procent	KI	Procent	KI
Ja, det är jag övertygad om	40	(33-47)	38	(28-48)
Ja, kanske	22	(16-28)	21	(13-29)
Nej	38	(31-45)	41	(31-51)
Totalt	100		100	
Antal svar	196		97	

Ungefär 40 procent är övertygade om att anställningsstödet hade betydelse för att de fick arbetet. Ytterligare ca 20 procent menar att anställningsstödet kanske inverkar på anställningsbeslutet, medan ca 40 procent anser att det inte hade någon betydelse. Resultaten tyder, på samma sätt som *tabell 19*, på att många inte upplever att anställningsstödet medfört att situation på arbetsmarknaden förbättrats. Av dem som fått sitt arbete på samma arbetsplats som där de hade anställningsstödet är det emellertid klart fler som säger att stödet varit betydelsefullt: ca 50 procent är övertygande om att stödet haft effekt, medan 25 procent tror att det kanske hade en inverkan. Skillnaden mellan de individer som är kvar på arbetsplatsen och de som inte är det är statistiskt säkerställt.

5.2.3 En god löneutveckling för dem som gått vidare till ett osubventionerat arbete

Vi har även frågat personer som gått vidare till ett osubventionerat arbete – på samma eller annan arbetsplats – om vilken lön de uppbär efter åtgärdsslut.

De deltagare som lämnat AAS för ett osubventionerat arbete har ökat sin lön med i genomsnitt 18 procent. Motsvarande ökning bland de individer som avslutat en period med FAS uppgår till 10 procent.²⁸ Den genomsnittliga löneökningen är kraftig, eftersom tidsperioden som den omfattar som högst är drygt ett år. Det kan vara så att perioden med anställningsstöd är en chans för de ar-

²⁸ I beräkningarna har en observation som antagligen är fel exkluderats: månadslönen efter avslutat FAS uppgick i detta fall till 176 000 kr. Det kan naturligtvis även finnas andra uppgifter som inte är korrekta – man kan t ex tänka sig att en månadslön på 7 000 kr snarare är en praktikplats än en reguljär anställning.

betslösa att ”visa upp sig” och att lönerna under denna period hålls nere för att därefter stiga kraftigt i de fall åtgärden leder till jobb.

Tabell 21. Genomsnittlig månadslön för de deltagare som efter perioden med anställningsstöd fått ett arbete. (Konfidensintervall motsvarande 95 procent inom parentes.)

	Allmänt anställningsstöd	Förstärkt anställningsstöd
Genomsnittlig månadslön i anställningsstöd (kr)	14 250 (13 720 – 14 780)	14 663 (14 133 – 15 473)
Genomsnittlig månadslön efter anställningsstöd (kr)	16 872 (15 928 – 17 816)	16 164 (15 352 – 16 976)
Genomsnittlig löneförändring (kr)	+ 2 622	+ 1 501
Genomsnittlig löneförändring (%)	+ 18 %	+ 10 %
Antal observationer	186	93

5.3 Tränger anställningsstöden undan andra arbetstillfällena?

Något som är viktigt att undersöka när man ska avgöra om en arbetsmarknadspolitisk åtgärd är samhällsekonomiskt effektiv är huruvida den leder till så kallade *undanträngningseffekter*. Undanträngning handlar om i vilken utsträckning förbättrade sysselsättningsmöjligheter för deltagarna i åtgärden uppstår till priset av minskad sysselsättning för dem som inte deltar. Undanträngningseffekterna kan vara direkta eller indirekta.²⁹

Direkt undanträngning kan anta flera olika former: När en arbetsgivare väljer att anställa en arbetslös person med ett bidrag från Ams istället för en person utan bidrag talar man om en *substitutionseffekt*. Substitution innebär minskad reguljär sysselsättning, men kan ändå motiveras om den som får jobbet tillhör en grupp av arbetslösa som utan bidrag skulle ha mycket svårt att finna arbete på egen hand och den person som inte får jobbet lätt kan finna jobb på egen hand. Om en arbetsgivare skulle ha anställt exakt samma person även utan bidrag handlar det istället om en *dödsviktseffekt*. Dödsviktseffekter är på alla sätt negativa. En tredje form av direkt undanträngning, *konkurrensnedvridning*, uppstår om ett företag väljer att anställa en person med bidrag och därigenom

²⁹ Indirekt undanträngning uppkommer genom lönebildningen, men detta behandlas inte i rapporten. Se Calmfors m fl (kommande) för en definition av indirekt undanträngning, samt för en sammanfattning av vad forskningen har att säga om dessa effekter i Sverige

skaffar sig en konkurrensfördel i förhållande till företag som inte utnyttjar möjligheten. Därmed trängs arbeten undan på det företag som inte drar nytta av bidragen (Dahlberg & Forslund 1999). Konkurrenssnedvridning studeras inte i den här rapporten.

5.3.1 Tidigare studier påvisar stor undanträngning vid subventionerad sysselsättning

För att mäta omfattningen av direkt undanträngning kan man antingen utnyttja enkätstudier eller ekonometriska skattningar. I de studier som genomförts i Sverige så finner man, oavsett tillvägagångssätt, i princip alltid att undanträngning förekommer. Studierna visar också att ju närmare en åtgärd ligger en reguljär anställning, desto större blir undanträngningen (Calmfors m fl, kommande).

De ekonometriska studier som baseras på svenska data visar att undanträngningen vid subventionerad sysselsättning är hög. Någon undersökning av just anställningsstöden har emellertid inte gjorts ännu. Dahlberg & Forslund (1999) indikerar en undanträngning på ca 65 procent för program som kan kategoriseras som subventionerad sysselsättning. Tyvärr kan de ekonometriska skattningarna inte särskilja substitutions-, dödvikt- och konkurrenssnedvridningseffekter från varandra.

Enkäter kan riktas till arbetsgivare som rekryterat med hjälp av bidrag eller till arbetslösa som fått sin anställning subventionerad. Enkätstudier är problematiska på så sätt att arbetsgivare kan tänkas vilja visa att åtgärder inte missbrukas (undanträngningen underskattas) och de arbetslösa kan tendera att övervärdera sin egen betydelse (undanträngningen överskattas). Den som besvarar frågorna ställs dessutom inför en hypotetisk situation och bedömningen som ska göras är svår. Slutligen kan enkäterna inte fånga upp i vilken utsträckning programmen tränger undan sysselsättning på andra arbetsplatser än den där åtgärden bedrivs. Ams (1995, 1998b) har undersökt undanträngning i samband med rekryteringsstöd i fyra enkäter: två som besvarats av arbetsgivare och två som besvarats av arbetssökande. Den totala undanträngningen är i samtliga fall mellan 35 och 48 procent, varav substitutionseffekterna uppgår till 6-18 procent och dödviktseffekterna till 17-39 procent.

5.3.2 Undanträngningen vid anställningsstöd är ganska stor enligt deltagarna

I den här rapporten mäts substitutions- och dödviktseffekter genom deltagarkäten.

Tabell 22. Undanträngningseffekter vid anställningsstöd enligt deltagarnas bedömningar. (Konfidensintervall motsvarande 95 procent inom parentes.)

	AAS	FAS	UAS	SAS
Dödviktseffekt	32	25	24	21
"Du hade anställts utan anställningsstöd"	(28-36)	(21-29)	(17-31)	(13-29)
Substitutionseffekt	19	16	14	19
"Man hade anställt någon annan utan anställningsstöd eller liknande" och	(15-23)	(13-19)	(8-20)	(12-26)
"Man hade anlitat utomstående entreprenör eller annat företag"				
Undanträngning	51	41	38	40
	(46-56)	(37-45)	(30-46)	(31-49)
Övriga svarsalternativ				
"Någon som redan var anställd hade helt eller delvis utfört uppgifterna"	14	15	17	21
"Arbetsuppgifterna hade inte utförts"	11	16	22	23
"Kan inte svara"	24	28	23	16
Totalt	100	100	100	100
Antal svar	443	484	149	108

Not: Frågan formulerades på följande sätt: "Vad tror du hade hänt med dina arbetsuppgifter om inte din anställning med anställningsstöd funnits?"

Liksom tidigare studier tyder IFAU:s enkät på betydande undanträngningseffekter. I ungefär 50 procent av fallen vad gäller AAS och 40 procent vad gäller övriga stöd handlar det, enligt deltagarnas bedömningar, om arbetstillfällen som skulle ha kommit till stånd även utan en statlig subvention.

I sammanställningen bedöms de som inte kunnat svara – vilket är tämligen många – som fall utan undanträngning; så gör även Ams (1995, 1998a). Denna tolkning medför att undanträngningen undervärderas. Givet att det inte finns någon ytterligare information är det istället rimligt att utgå från att undanträngningen i gruppen "kan inte svara" motsvarar undanträngningen bland övriga deltagare. Med denna utgångspunkt blir undanträngningseffekterna betydligt högre; se staplarna som benämns "B" i *diagram 15*.

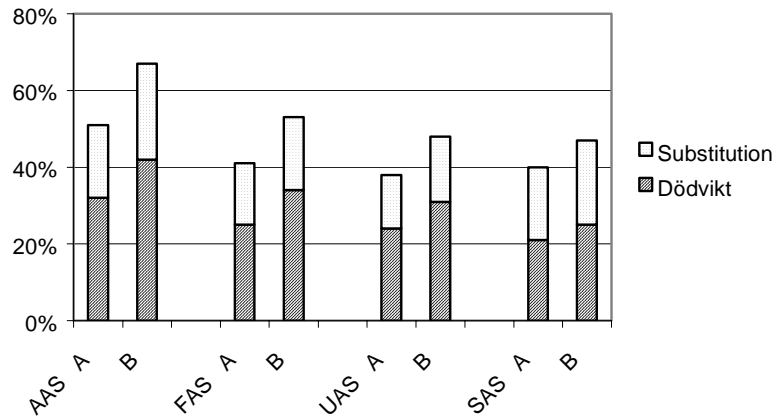


Diagram 15. Undanträngningseffekter (i procent) vid anställningsstöd. Två alternativa tolkningar av deltagarnas svar (A: Undanträngningen bedöms som noll vid “Kan inte svara” och B: “Kan inte svara” exkluderas, d v s undanträngningen bedöms som lika stor som bland övriga deltagare).

Diagram 15 visar att substitutions- och dödviktseffekten vid AAS tillsammans uppgår till drygt 65 procent med den alternativa tolkningen. Ungefär 50 procent av övriga stöd utgörs av arbetstillfällen som skulle ha uppstått utan en subvention. Kom vidare ihåg att det inte går att mäta konkurrenssnedvridning genom enkäten, vilket skulle tala för att undanträngningen totalt sett är än större.

Eftersom anställningsstöden, enligt gällande regler, ska inriktas mot personer med en svag ställning på arbetsmarknaden är det viktigt att särskilja substitutions- från dödviktseffekt. Enligt deltagarna är dödvikten högre än substitutionen. Beroende på tolkningen av svaren så uppgår dödviktsförlusterna till mellan 21 och 42 procent.

Samtidigt som det finns anledning att tro att *tabell 22* underskattar undanträngningen bör läsaren hålla i minnet att deltagarna möjligen överskattar sin egen betydelse och därmed undanträngningen. Framförallt är det rimligt att utgå från att uppfattningarna om fördelningen mellan dödvikt och substitution inte stämmer överens med verkligheten. Eftersom frågorna dessutom är svåra att svara på är det inte möjligt att göra någon tvärsäker bedömning av undanträngningen. Den rimligaste slutsatsen torde emellertid vara att den här typen av åtgärd genererar relativt stor undanträngning.

Undanträngningseffekter har också studerats i ett antal undergrupper. Nedan listas i punktform de viktigaste slutsatserna:

- Datamaterialet antyder att dödvikten är lägre bland personer som har ett arbetshandikapp än bland andra deltagare; resultaten är statistiskt signifikanta.
- Studien pekar på att dödviktseffekten är lägre bland utomnordiska än bland nordiska medborgare; resultaten är statistiskt signifikanta.
- Dödvikten tycks vara något högre bland ungdomar än bland äldre deltagare, men skillnaden mellan grupperna är inte statistiskt säkerställd.
- Könstillhörighet och utbildningsnivå tycks inte spela någon roll för storleken på substitutions- och dödviktseffekterna.
- Varken sektor – offentlig eller privat – eller arbetsställets storlek har någon signifikant inverkan på undanträngningseffekternas storlek.
- Enkätresultaten ger viss indikation på att dödviktsförlusten är störst inom byggbranschen och inom vård och omsorg. Den bransch där dödvikten är som lägst tycks vara utbildning och forskning. Observationerna inom respektive näringsgren är emellertid så få att det inte finns några statistiskt säkerställda resultat.
- Undanträngningseffekterna verkar inte heller vara högre i skogslän än i storstadslän eller övriga län.

Utöver deltagarenkäten har frågan om undanträngning också tagit upp i de två förmedlingsenkäterna; se *tabell 23*. Båda enkäterna stöder slutsatsen att undanträngning förekommer. Avseende det allmänna stödet anger ca 20 procent av förmedlarna att arbetstillfällena ”i de flesta fall” hade kommit till stånd utan ett anställningsstöd, ca 40 procent menar att det hade hänt ”i vissa fall” och 20 procent tror att det hade skett ”i några enstaka fall”. Resterande del har ingen uppfattning eller menar att undanträngning inte alls förekommer vid anställningsstöd. Resultaten för FAS är snarlika, även om förmedlarna tycks anse att undanträngningen här är något mindre. Vad gäller UAS och SAS är det alltför många – ungefär 40 procent – som noterar svarsalternativet ”ingen åsikt” för att några slutsatser ska kunna dras.

Tabell 23. Tror du att arbetsgivaren hade haft råd och därmed faktiskt anställt någon på vanligt sätt om det inte funnits anställningsstöd? (Svaren redovisas i procent.)

	Allmänt anställningsstöd		Förstärkt anställningsstöd		Utökat förstärkt anställningsstöd		Särkilt anställningsstöd	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
Ja, i de flesta fall	27	23	19	15	-	11	-	8
Ja, i vissa fall	46	42	42	33	-	10	-	10
Ja, i några enstaka fall	17	23	23	32	-	18	-	14
Nej	5	5	12	13	-	23	-	25
Minns inte / ingen åsikt	5	7	4	7	-	38	-	43
Totalt	100	100	100	100	-	100	-	100
Ant obs (N)	296	229	292	229		223		222

5.4 Sammanfattning

Eftersom effekter av anställningsstöden inte har utvärderats går det inte att på basis av denna rapport uttala sig om åtgärderna varit effektiva för deltagarna. För att göra detta krävs en utvärderingsansats där man med hjälp av en kontrollgrupp försöker uppskatta hur det skulle ha gått för deltagarna om de inte fått ett anställningsstöd; se *avsnitt 1.1*.

Resultaten från den *uppföljning* som Ams genomfört (som alltså inte säger något om programmets effektivitet) visar att AAS, i förhållande till andra åtgärder, får ut många av deltagarna till arbete efter åtgärdsslut: ca 60 procent har ett jobb 30, 90 och 180 dagar efter programmet. Andelen i arbete efter FAS är något lägre, men åtgärden står sig ändå ganska väl i förhållande till andra program. Många av de deltagare som har ett arbete efter åtgärdsslut har emellertid en tillfällig eller subventionerad anställning; detta gäller särskilt det förstärkta stödet. För UAS och SAS är det för tidigt att presentera några resultat.

Åtgärdsdeltagarna verkar överlag nöjda med sina anställningsstöd och de som går vidare till jobb efter åtgärdsslut får i genomsnitt en stor löneförhöjning. Ungefär hälften av deltagarna menar dock att deras ställning på arbetsmarknaden inte förbättrats i och med arbetet med anställningsstöd.

De få *utvärderingar* av subventionerad sysselsättning som gjorts visar att åtgärder som liknar anställningsstöd har, i relation till andra program, goda ef-

fecker för individerna. Detta kan ses som ett tecken på att även anställningsstöden skulle ha positiva effekter för deltagarna.

Det finns en målkonflikt mellan individeffekter och makroeffekter: de program som är mest effektiva för individen verkar också leda till störst undanträngning. Beroende på hur resultaten från enkätstudien tolkas så uppgår substitutions- och dödviktseffekten till mellan 40 och 70 procent – och då har inte konkurrensnedvridning kunnat beräknas. Det tycks därmed som att en majoritet av arbetstillfällena hade uppkommit även utan en statlig insats. Undanträngningseffekter är emellertid svåra att mäta. Därmed bör resultaten inte tolkas som exakta effekter, utan ses som en indikation på att undanträngningen är relativt hög.

6 Avslutning

Denna rapport utgör den andra etappen av tre i ett projekt där allmänt, förstärkt, utökat förstärkt och särskilt anställningsstöd följs upp och utvärderas. Anställningsstöd innebär att arbetsgivare som rekryterar någon som gått arbetslös länge får en kraftig subvention av staten. Syftet med detta är att korta perioderna av arbetslöshet och därmed minska utslagningen från arbetsmarknaden. Rapporten innehåller många resultat som tillsammans ger en bild av anställningsstöden. Tre huvudområden har behandlats: förvaltningsprocessen, anställningsstöden i praktiken och utfallet.

6.1 Sammanfattning

Förvaltningsprocessen. Undersökningen tyder på att genomförandet av anställningsstöden fungerar väl. Under en inledande period upplevde många arbetsförmedlare att informationen om hur programmen skulle tillämpas var bristfällig. Men allteftersom har det blivit tydligare hur regelverket ska verkställas. I den enkät som besvarats av arbetsförmedlare i mars 2001 framstår det som att situationen på det hela taget ser ganska bra ut.

Det finns dock fortfarande delar av reglerna som en majoritet av arbetsförmedlarna tycker är otydliga. Ungefär 70-75 procent menar t ex att det är oklart när man kan tillåta avsteg från kraven på den sökandes inskrivningstid vid förmedlingen för att ha rätt att delta. Eftersom hela 30-40 procent av de allmänna och förstärkta stöden utgörs av undantag blir detta problem påtagligt. Det finns en risk för att två arbetslösa med samma eller mycket liknande förutsättningar

blir bedömda på olika sätt beroende på vilken förmedlare som handlägger ärendet. Det finns därmed ett rättssäkerhetsproblem.

Anställningsstöden i praktiken. Under år 2000 har ungefär 28 000 anställningsstöd beviljats. Anställningsstöd är därmed det tredje största arbetsmarknadspolitiska programmet i Sverige.

I huvudsak är det män som deltar. Relativt många av deltagarna har utomnodiskt medborgarskap och den genomsnittliga inskrivningstiden vid arbetsförmedlingen innan ett anställningsstöd påbörjas är hög i samtliga fyra stöd. Kraven på deltagarnas inskrivningstid verkar dock inte följas fullständigt, åtminstone inte vad gäller det utökade förstärkta anställningsstödet där kraven inte är uppfyllda i 39 procent av fallen. Däremot följs ålderskraven väl. Ett annat resultat i rapporten är att deltagarna tycks vara något mer motiverade än arbetslösa med långa inskrivningstider över lag.

Stöden är i hög grad förlagda till privat sektor. Arbetsplatserna är ofta små och det tycks som att förhållandevis många stöd finns inom byggbranschen. Ungefär fyra av tio anställningsstöd är tidsbegränsade, t ex vikariat eller projektanställningar, vilket är fler än vad som gäller i ekonomin i stort. Det tycks därmed som att arbetsgivarna i många fall både använder lönesubventioner och flexibla anställningsformer när de anställer med anställningsstöd.

Utfall. Ungefär 60 procent av deltagarna i allmänt och 45 procent av deltagarna i förstärkt anställningsstöd har ett arbete 180 dagar efter det att perioden med lönesubvention är avslutad.³⁰ I relation till andra åtgärder är det ett bra utfall. Det måste dock nog betonas att resultaten inte kan säga något om programmets effektivitet. I en uppföljning, som ovanstående siffror refererar till, tar man nämligen inte hänsyn till vad som skulle ha hänt deltagaren om han eller hon inte fått ett anställningsstöd. För att uttala sig om effekter krävs en utvärderingsansats där man jämför utfallet för personer som fått ett anställningsstöd med en kontrollgrupp av individer (som liknar deltagarna) som inte fått det.

Vidare kan noteras att många av dem som fått ett arbete efter åtgärdsslut i själva verket fortfarande stötts med någon typ bidrag från staten eller har en tillfällig anställning. Detta gäller särskilt det förstärkta anställningsstödet.

³⁰ Det är för tidigt att presentera några resultat för utökat förstärkt och särskilt anställningsstöd.

Åtgärdsdeltagarna är väldigt nöjda med anställningsstöden. Samtidigt menar paradoxalt nog ungefär hälften att deras möjligheter att få ett osubventionerat jobb inte har förbättrats genom arbetet med anställningsstöd.

Resultaten ovan kan, som redan påpekats vid flera tillfällen, inte säga något om effekten av anställningsstöden. Utvärderingar av liknande åtgärder kan emellertid till viss del fylla kunskapsluckorna. I jämförande studier finner man att de effektivaste insatserna på individnivå utgörs av just subventionerad syster-sättning. Detta skulle kunna tyda på att man även kan förvänta sig att anställningsstöden har bra individeffekter.

De program som är bäst för individen verkar dock leda till störst undanträngning. Deltagarenkäten indikerar att 40-70 procent av de arbeten som subventioneras genom anställningsstöd hade kommit till stånd även utan ett statligt bidrag. Arbetsförmedlarnas bedömningar, liksom tidigare studier av liknande program, stödjer en slutsats om att undanträngningseffekterna är påtagliga. Det är viktigt att särskilja substitutions- från dödviktseffekter när man talar om undanträngning. Substitution kan vara acceptabel om anställningsstödet tillkommer individer med en mycket svag ställning på arbetsmarknaden. Dödviktseffekter, d v s de fall där arbetsgivaren skulle ha anställt exakt samma person även utan en statlig subvention, är dock helt och hållet en samhällsekonomisk förlust. Enligt deltagarenkäten utgörs den största delen av undanträngningen dock av dödvikt. Det finns emellertid en stor osäkerhet om undanträngningseffekterna, eftersom dessa mäts genom en deltagarenkät (se *avsnitt 5.3* för en diskussion om metodens begränsningar).

6.2 Slutord

För individerna verkar anställningsstöden alltså vara en bra insats, samtidigt som det finns tecken på betydande undanträngningseffekter. För att minska riskerna för att arbetsgivarna får subventionerad arbetskraft som de skulle ha anställt även utan ett stöd är det således av stor betydelse att anställningsstöden *bara* kan utgå för personer med en särskilt svår situation på arbetsmarknaden. Det är därmed också viktigt att de förutsättningar som regelverket anger – t ex krav på arbetslöshet – följs av förmedlarna.

Anställningsstöden är på intet sätt färdigutredda. Framtida studier bör framförallt beröra tre aspekter: *För det första* måste naturligtvis effekter för individerna utvärderas, eftersom den här rapporten bara har beskrivit utfallet. *För det andra* finns det behov av ytterligare analys av undanträngningseffekter för att den samhällsekonomiska effekten därmed ska kunna uppskattas. *För det tredje*

väcker systemet med skattekreditering flera intressanta frågor: Leder skattekrediteringen verkligen till att arbetsgivare blir mer villiga att anställa med anställningsstöd? Vad får systemet för effekter på arbetsförmedlarnas agerande? Och hur ska man se på skattekrediteringen i förhållande till statens budgettak?

Referenser

Ams (1995), "Rekryteringsstödet resultat", Uuu 1995:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (1996), "Åtgärdsundersökning 1996", Ura 1996:7, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (1998a), "Åtgärdsundersökning 1998. En uppföljning av deltagare som avslutat konjunkturberoende åtgärd fjärde kvartalet 1996", APra 1998:3, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (1998b), "Undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder", Ura 1998:8, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2000a), "Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 1999", APra 2000:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2000b), "Definitioner inom AMV:s statistik. Kort historik över ett urval av våra begrepp", Uin 2000:2, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2001a), "Anställningsstöd. Faktablad januari 2001", Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Ams (2001b), "Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 2000", Prora 2001:2, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.

Anxo, D & Dahlin, P (1996), *Utvärdering av det generella och det riktade anställningsstödet*, Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA), Arbetsmarknadsdepartementet.

Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter för länsarbetsnämnderna om handläggning av anställningsstöd.

Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd för tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.

Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 1997:17) om anställningsstöd.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1999/2000:AU01.

Benmarker, H m fl (2000), "Dataproblem vid utvärdering av arbetsmarknadspolitik", Stencilserie 2000:5, IFAU, Uppsala.

Calmfors, L, Forslund, A & Hemström, M (Kommande), "Vad vet vi om arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter", IFAU, Uppsala.

Carling, K & Richardson, K (2001), "En jämförelse av arbetsmarknadsprogrammets effekter på anställningssannolikheten", *Ekonomisk Debatt*, årg 29, nr 4, s 255-261.

Dahlberg, M & Forslund, A (1999), "Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder", Forskningsrapport 1999:6, IFAU, Uppsala.

Ds 2000:38, *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*, Näringsdepartementet.

Förordning (1997:1275) om anställningsstöd.

Harkman, A, Johansson, A & Okeke, S (1999), "Åtgärdsundersökningen 1998. Åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning och löner", Ura 1999:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Solna.

Hill, M (1997), *The policy process in the modern state*, Prentice Hall, London.

Lundin, M (2000), "Anställningsstödens implementering vid arbetsförmedlingarna", Stencilserie 2000:4, IFAU, Uppsala.

Lundquist, L (1987), *Implementation steering. An actor-structure approach*, Studentlitteratur, Lund.

Johansson, P & Martinson, S (2001), "Varför lyckades det nationella IT-programmet, Swit? – en jämförelse mellan två arbetssätt?", *Ekonomisk Debatt*, årg 29, nr 4, s 293-302.

Proposition 1997/98:1, *Budgetpropositionen för 1998*.

Proposition 1998/99:100, *1999 års ekonomiska vårproposition*.

Proposition 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000*.

Proposition 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*.

Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV).

Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Institutet för arbetsmarknadspolitikens utvärdering (IFAU), m m.

Sannerstedt, A (1997), "Implementering. Hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, B (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm.

SCB (2000), "Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik enligt AMPAK 98", Statistiska centralbyrån, Örebro.

SCB (2001a), *Statistisk årsbok för Sverige 2001*, Statistiska centralbyrån, Örebro.

SCB (2001b), *Statistiska meddelanden. Arbetskraftsundersökningen 2000*, Beställningsnummer AM 12 SM 0101, Statistiska centralbyrån, Örebro.

Vedung, E (1998), *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund.

Appendix. Enkätundersökningarna

I *avsnitt 1.2* redogörs översiktligt för rapportens underlag. Nedan följer en mer detaljerad beskrivning av de enkätundersökningar som genomförts.

Enkäter till arbetsförmedlare

Två enkäter har besvarats av arbetsförmedlare runt om i Sverige. Den första genomfördes i maj 2000 och den andra i mars 2001 – båda skickades ut via e-post. Alla kontor som vid tidpunkten fanns med på Arbetsmarknadsstyrelsens (Ams) hemsida på Internet, förutom de som inte handlägger anställningsstöd (t ex utlandsförmedlingar), fick ett formulär. Det betyder att studierna i den meningen är totalundersökningar. Kontoren valde ut en tjänsteman som arbetat mycket med anställningsstöd till att besvara frågorna. Det är därmed arbetsförmedlare som har god kunskap om anställningsstöden som svarat och alltså inte ett genomsnitt. I *tabell A1* finns uppgifter om t ex urval och bortfall.

Tabell A1. Omfattning och svarsfrekvens för två arbetsförmedlarenkäter om anställningsstöd.

	AF-enkät 2000 (AF-enkät I)	AF-enkät 2001 (AF-enkät II)
Bruttourval	358	338
Nettourval	345	325
Antal svar	304	230
Svarsfrekvens	88 %	71 %

Not: Bruttourvalet utgörs av alla Sveriges arbetsförmedlingar, förutom de kontor som ej handlagt anställningsstöd. I nettourvalet har de arbetsförmedlingar som fått enkäten, men som anger att de inte arbetar med programmen tagits bort från bruttourvalet (de har "felaktigt" fått enkäten). Svarsfrekvensen beräknas på nettourvalet.

Svarsfrekvensen uppgick till 88 procent i den första (*AF-enkät I*) och till 71 procent i den andra (*AF-enkät II*) undersökningen. 88 procent är en väldigt god svarsfrekvens som kan lämnas helt utan kommentarer. 71 procent är förvisso klart lägre, men det handlar likväl om en fullt godtagbar nivå. Eftersom enkäterna utformats snarlikt är det troligt att den lägre andelen svar i *AF-enkät II* till stor del beror på att förmedlingarna för bara ett knappt år sedan svarat på IFAU:s första enkät.

Vågar man lita på resultaten i *AF-enkät II*? Det som kan vara problematiskt är om det finns systematiska avvikelser mellan de svarande och de icke-svarande i centrala hänseenden. Detta skulle kunna snedvrída resultaten. Vi fäs-

ter dock enbart avseende vid ”tydliga resultat” i rapporten, där slutsatserna knappast skulle ändras även om de förmedlingar som inte svarat (i genomsnitt) har en något avvikande uppfattning. När andelen svarande dessutom är så pass hög som 71 procent, finns ingen större anledning till oro.

Deltagarenkäten

Förutom de två förmedlingsenkäterna har också en telefonenkät genomförts med ett slumpmässigt urval av personer som påbörjat ett anställningsstöd under år 2000. Genom undersökningen erhålls information om deltagarna, arbetsplatserna och anställningarna som inte kan inhämtas från något centralt register.

Fältarbetet utfördes under maj 2001 av Skandinavisk Opinion AB (Skop). Analys och bearbetning står IFAU dock på egen hand för. Ams drog för IFAU:s räkning ett urval om 1 744 personer. Urvalet stratifierades utifrån typ av anställningsstöd. I de anställningsstöd där deltagarantalet varit lågt har ett större urval dragits för att få bättre träffsäkerhet i skattningarna. Det innebär t ex att alla som, enligt Ams register, påbörjat en period med särskilt anställningsstöd under 2000 har kontaktats. Av urvalets 1 744 individer uppgav 60 personer att de inte fått något stöd. Tre förekom två gånger i urvalet. Därmed ingår 1 681 personer i vad som kan definieras som nettourval. 1 185 av dessa svarade på våra frågor, vilket betyder att svarsfrekvensen blev drygt 70 procent av nettourvalet.

I *tabell A2a-c* nedan redovisas uppgifter om själva undersökningen och om bortfallet. Man kan bl a konstatera att det är få personer som vägrat att delta i undersökningen: 37 personer eller ca 2 procent av nettourvalet; se *tabell A2b*. Enligt *tabell A2c* finns det heller inga större skillnader med avseende på ett antal bakgrundsfaktorer mellan populationen, urvalet och de som faktiskt deltagit i undersökningen. Kvinnor och äldre arbetssökande är i någon mån överrepresenterade bland de som svarat. Eftersom skillnaderna mellan grupperna ändå är små och vägrarna är få är risken för att bortfallet skulle ha påverkat svarsfördelningen liten. Det är möjligt att de som fått ett arbete efter avslutat anställningsstöd svarat i något lägre utsträckning, eftersom det kan vara svårare för intervjuarna att nå dessa. Detta skulle kunna påverka resultaten i någon mån. Skop har emellertid sökt personerna vid flertal tillfällen – både vid olika tidpunkter på dygnet och under olika veckodagar.

Tabell A2. Deltagarenkät om anställningsstöden (2001).**a. Population, urval och svarsfrekvens.**

	Totalt	Allmänt anställningsstöd	Förstärkt anställningsstöd	Utökat förstärkt anställningsstöd	Särskilt anställningsstöd
Population	27 499	12 745	13 924	686	144
Bruttourval	1 744	700	700	200	144
Nettourval	1 681				
Antal svar	1 185	443	484	149	108
Svarsfrekvens	70 %				

b. Redovisning av bortfall.

	Antal
Bruttourval	1 744
Intervjupersoner som, enligt egen utsaga, ej haft anställningsstöd	60
Intervjupersoner som förekom två gånger i urvalet	3
Nettourval	1 681
Intervjupersoner som befinner sig / bor utomlands	14
Intervjupersoner som är för sjuka för att svara på frågorna eller som har avlidit	3
Intervjupersoner som inte kan tillräcklig svenska för att svara på frågorna	14
Intervjupersoner som vägrar att delta i undersökningen	37
Intervjupersoner som det är omöjligt att finna korrekta telefonnummer till	186
Intervjupersoner som det inte gick att få kontakt med under datainsamlingsperioden	242
Antal svarande	1 185

c. Bakgrundsvariabler för populationen, urvalet och de som svarat. (Procent.)

Variabler	Populationen	Urvalet	De som svarat
Kön	Man	66	67
	Kvinna	34	33
Ålder	- 24 år	14	10
	25-54 år	72	71
	55- år	14	19
Utbildningsnivå	Grundskola	28	29
	Gymnasium	60	58
	Eftergymnasial utbildning	12	13
Typ av län	Storstad	39	39
	Skog	28	28
	Övrigt	33	33
Övrigt	Utomnordiska medborgare	14	14
	Andel med arbetshandikapp	13	13

Då skattningarna bygger på ett urval och inte på en totalundersökning så vet vi att det förekommer slumpfel. Osäkerheten varierar beroende på storleken på de skattade andelarna (ju närmare 50 procent, desto större osäkerhet) och på storleken på gruppen skattningen avser (ju färre observationer, desto större osäkerhet). I rapporten redovisas konfidensintervall motsvarande 95 procent, den så kallade ”statistiska felmarginalen”, i samband med tabeller som bygger på uppgifter från deltagarenkäten.³¹

³¹ Anta att 45 procent av deltagarna svarat ”ja” på en fråga. Om konfidensintervallet uppgår till ± 4 procentenheter så kan man med 95 procents säkerhet säga att det korrekta värdet (andelen ja-svar) bland alla deltagare ligger i intervallet 41 – 49 procent. Om intervallen för två skattade proportioner ”går i varandra” är skillnaden mellan proportionerna inte statistiskt säkerställd.