



IFAU – INSTITUTET FÖR  
ARBETSMARKNADSPOLITISK  
UTVÄRDERING

# **Vilka motiv styr deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program?**

Anders Harkman

RAPPORT 2002:9

Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Näringsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra: utvärdering av arbetsmarknadspolitiskt motiverade åtgärder, studier av arbetsmarknadens funktionssätt och utvärdering av effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet. Förutom forskning arbetar IFAU med att: sprida kunskap om institutets verksamhet genom publikationer, seminarier, kurser, workshops och konferenser; bygga upp ett bibliotek av svenska utvärderingsstudier; påverka datainsamling och göra data lättillgängliga för forskare runt om i landet.

IFAU delar även ut anslag till projekt som rör forskning inom dess verksamhetsområden. Det finns två fasta ansökningstillfällen per år: den 1 april och den 1 november. Eftersom forskarna vid IFAU till övervägande del är nationalekonomer, ser vi gärna att forskare från andra discipliner ansöker om anslag.

IFAU leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns en traditionell styrelse bestående av en ordförande, institutets chef och åtta andra ledamöter. Styrelsen har bl a som uppgift att besluta över beviljandet av externa anslag samt ge synpunkter på verksamheten. Till institutet är även referensgrupper knutna där arbetsgivar- och arbetstagar sidan samt berörda departement och myndigheter finns representerade.

Postadress: Box 513, 751 20 Uppsala  
Besöksadress: Kyrkogårdsgatan 6, Uppsala  
Telefon: 018-471 70 70  
Fax: 018-471 70 71  
ifau@ifau.uu.se  
www.ifau.se

*IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift. Syftet med rapportserien är att ge den ekonomiska politiken och den ekonomisk-politiska diskussionen ett kunskapsunderlag.*

ISSN 1651-1158

# Vilka motiv styr deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program?\*

av

Anders Harkman<sup>§</sup>

2002-08-23

## Sammanfattning

I rapporten studeras vilka motiv som styrde deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program vid 1990-talets mitt. Undersökningen bygger på intervjuer med sökande och arbetsförmedlare. En stor del av de sökande var positivt inställda till att delta i program och förmedlarna ansåg att det fanns lämpliga program för de flesta. Både arbetsförmedlarna och de sökande hade inflytande över beslutet att delta. Det dominerande syftet med arbetsförmedlarnas beslut om placering var att förbättra individens förutsättningar på arbetsmarknaden. En mindre del av placeringarna styrdes enligt förmedlarna även av behovet att förnya rätten till arbetslöshetsersättning. De viktigaste motiven för deltagande bland de arbetssökande var att förbättra förutsättningarna på arbetsmarknaden, att ha något att göra och att förnya rätten till arbetslöshetsersättning.

---

\* Jag vill tacka Susanne Ackum Agell, Maria Melkersson, Katarina Richardson, Per Anders Edin, Peter Fredriksson, Fredrik Jansson och deltagare i seminarier vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för värdefulla synpunkter.

<sup>§</sup> AMS, Utredningsenheten, 133 99 Stockholm. E-post: Anders.Harkman@ams.amv.se.

## Innehållsförteckning

1 Inledning .....	3
2 Data .....	5
3 De analyserade programmen .....	7
4 Arbetsmarknadspolitiska mål och prioriteringar .....	10
5 De sökande .....	13
Intresset att delta .....	14
Behandlingseffekt eller tillfällig sysselsättning? .....	15
Motiv och placeringstidpunkt .....	18
Intresse och jobbchans .....	20
6 Arbetsförmedlarnas bedömning .....	21
Lämplighet för olika program .....	22
Motiv till placering .....	23
Motiv och placeringstidpunkt .....	27
Lämplighet för program och jobbchans .....	29
7 Vem bestämmer deltagandet? .....	30
8 Sammanfattning och slutsatser .....	35
Referenser .....	38
Bilaga 1 .....	39
Bilaga 2 .....	42

# 1 Inledning

Målen med arbetsmarknadspolitiken är dels att verka för en effektiv arbetsmarknad dels att värna de svaga gruppernas ställning på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadspolitiken har alltså både en allokerings- och en fördelningspolitisk uppgift. Hur väl arbetsmarknadspolitiken fungerar beror i sista hand på de enskilda beslut som fattas på arbetsförmedlingarna. Det i sin tur beror dels på vilka incitament deltagarna i beslutsprocessen har och dels på omfattningen och kvaliteten på den information man har tillgång till. Hur politiken fungerar beror givetvis också på de instrument som ställs till förfogande av staten och av centrala och regionala myndigheter och av de ramar som sätts för verksamheten. De instrument som förmedlaren förfogar över är förmedling av arbete, rådgivning och ett antal arbetsmarknadspolitiska program. En stark betoning av den senare typen av instrument har länge kännetecknat svensk arbetsmarknadspolitik.

De aktiva programmen har emellertid kritiserats för att vara ineffektiva och flera utvärderingar har visat på inga eller till och med negativa effekter på deltagarnas möjligheter att hitta jobb (se t ex Calmfors m fl, 2002). Våra kunskaper om orsakerna till detta är idag inte särskilt väl genomlysta. En förklaringen kan ligga i de motiv och selektionsmekanismer som styr vilka som deltar respektive inte deltar i programmen.

Syftet med rapporten är därför att undersöka vilka motiv som styr deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program under 1990-talet. Detta bör kunna bidra till ökad förståelse för de resultat som uppnåtts inom arbetsmarknadspolitiken under decenniet och därmed öka möjligheterna att utforma politiken så att de grundläggande syftena nås. Resultaten bör också kunna bidra till bättre utvärderingar genom ökad förståelse för de selektionsmekanismer som finns på den svenska arbetsmarknaden.

En tänkbar orsak till dåliga resultat är att beslutet om deltagande har styrts av andra hänsyn än rena effektivitetsskäl. En faktor som särskilt lyfts fram är samspelet mellan arbetslöshetsersättningen och de aktiva programmen. Den som blev arbetslös och uppfyller ett medlemsvillkor och ett arbetsvillkor hade under 1990-talet rätt till ersättning från arbetslöshetskassa i, normalt, 300 ersättningsdagar.<sup>1</sup> Därefter måste ett nytt arbetsvillkor uppfyllas, antingen genom

---

<sup>1</sup> Eftersom ersättning utbetalas för arbetsdagar motsvaras 300 ersättningsdagar av cirka 420 kalenderdagar.

reguljärt arbete eller genom deltagande i ett eller flera arbetsmarknadspolitiska program.<sup>2</sup>

En annan faktor är att många under 1990-talet kom att stå utanför arbetsmarknaden under långa tider. För en del kan detta ha inneburit svåra sociala påfrestningar med isolering och känsla av utanförskap. Arbetsmarknadspolitiska program kan då ha varit ett sätt att komma ur detta. Sociala motiv kan därför också ha legat till grund för deltagande. Det finns alltså även andra än rent effektivitetsmässiga skäl att delta i program som kan vara en förklaring till de ganska dåliga resultat som redovisas i utvärderingar från den här tiden.

I allmänhet föreställer man sig att de som deltar i arbetsmarknadspolitiska program är personer med större svårigheter på arbetsmarknaden än ett genomsnitt av arbetslösa. Det finns exempelvis ett fördelningspolitiskt mål som säger att de som har störst svårigheter på arbetsmarknaden skall prioriteras. Det finns kanske också skäl att tro att individer med större svårigheter anser sig ha mer att vinna på att delta i olika program än de som ändå har goda chanser att hitta jobb. Inom utvärderingsforskningen har man emellertid även pekat på möjligheten att man istället väljer ut deltagare till program som har goda förutsättningar på arbetsmarknaden även utan programmet, s k *cream-skimming*. Man kan på så sätt visa upp goda ”resultat” i form av t ex hög sysselsättningsgrad efter deltagande även om programmet inte har någon som helst effekt. Motivet skulle vara att man vill visa upp goda ”resultat” för att de som arbetar med programmet vill att det skall finnas kvar och få mycket resurser. Ett beteende av den typen kan då också bidra till att effektiviteten blir låg.

Alla arbetslösa deltar inte i arbetsmarknadspolitiska program utan deltagandet är begränsat till ett *urval* bland dessa. Som jag redan varit inne på innebär det att de som deltar kan skilja sig på ett systematiskt sätt från de som inte deltar. Vilka de systematiska skillnaderna blir beror på hur urvalsprocessen fungerar. En typ av urval uppkommer genom att de som administrerar de arbetsmarknadspolitiska programmen, dvs arbetsförmedlarna, systematiskt erbjuder platserna till en viss typ av individer, s k *administrativ selektion*. En annan typ uppkommer genom att vissa individer värderar deltagande i program högre än andra och därför själva väljer att delta i större utsträckning, s k *självslektion*. I vilken utsträckning motiv som motverkar ett effektivt utnyttjande av programmen av den typ som antytts ovan kommer att slå igenom i slutet beror på

---

<sup>2</sup> För en utförligare redovisning av den svenska arbetslöshetsersättningen vid mitten av 1990-talet se SOU 1996:51

vilken vikt beslutsprocessen ger de olika parterna. Skulle förmedlarna ensidigt driva igenom besluten om deltagande kommer givetvis deras värderingar att dominera urvalet. Skulle istället förmedlarna vara mycket lyhörda för de sökandes önskemål kommer urvalet att ha starka inslag av självselektion.

Rapporten bygger på material från en intervjuundersökning som genomfördes omkring årsskiftet 1995/96. Sedan dess har många förändringar skett både vad gäller situationen på arbetsmarknaden i stort och vad gäller de arbetsmarknadspolitiska programmen. Vissa av de program som ingår i undersökningen har upphört och systemet för arbetslöshetsersättning har reformerats. Den beskrivning av mål, institutioner m m som ges i rapporten avser i första hand förhållandena vid den aktuella undersökningstidpunkten. Resultaten bör ändå vara av stort intresse, dels eftersom de program som fanns under 1990-talet ännu inte är ”färdigtvärderade”, dels för att resultaten med all säkerhet har en mer allmängiltig karaktär.

Rapporten är disponerad på följande sätt. Först ges en beskrivning av de data som används och de program som undersöks. Därefter följer en kort presentation av de mål och riktlinjer som gällde för arbetsmarknadspolitiken under 1996. Sedan följer presentationen av resultat från intervjuundersökningen. Först undersöker jag individens motiv och preferenser i samband med programmen. Sambandet mellan preferens för program och förutsättningar på arbetsmarknaden granskas. Analysen av individernas motiv och preferenser följs sedan av en motsvarande analys vad gäller förmedlarna. Den empiriska delen avslutas med en analys av förmedlares respektive arbetssökandes inflytande på intagningsbesluten. Rapporten avslutas med några sammanfattande slutsatser.

## 2 Data

Analysen baseras på en kombinerad intervju- och enkätundersökning som genomfördes våren 1996. Undersökningen riktades till ett slumpmässigt urval personer som just lämnat öppen arbetslöshet för arbete, program, studier etc. Urvalet gjordes bland dem som lämnade arbetslösheten under mars 1996 och omfattade 6000 personer. För att olika utflödesorsaker skulle vara tillräckligt väl representerade i undersökningen stratifierades urvalet i sju olika grupper ef-

ter orsaken till att de lämnade arbetslösheten.<sup>3</sup> De sju grupperna var arbete på öppna marknaden, Arbetsmarknadsutbildning, Arbetslivsutveckling, Utbildningsvikariat, Arbetsplatsintroduktion, övriga program och övriga som lämnat arbetsförmedlingens register. Urvalet begränsades till åldersgruppen 20-54 år. Undersökningen genomfördes som en telefonintervju och omfattade cirka 45 frågor. Frågorna rörde den arbetssökandes familjesituation, ekonomi, yrkeserfarenhet och anknytning till arbetsmarknaden. Dessutom ställdes frågor omkring intervjupersonens attityder till arbete och program, motiv bakom deltagande, sökbeteende, sociala kontakter och hälsotillstånd. Intervjupersonen fick dessutom göra en bedömning av sina chanser på arbetsmarknaden.

Av det ursprungliga urvalet föll cirka 900 personer bort p g a att uppgift om telefonnummer saknades eller var felaktigt eller p g a att personen, enligt egen uppgift, inte hade varit arbetslös vid det aktuella tillfället. Svarsfrekvensen i det resterande nettourvalet var 87 procent vilket innebär cirka 4 400 intervjuer. Eftersom urvalet är uppdelat i flera strata med olika urvalsproportioner har vikter genomgående använts vid beräkning av andelar m m för att motsvara förhållandena i den ursprungliga populationen.

Parallellt med intervjuerna med de sökande gick en enkät ut till de förmedlingskontor där den sökande varit inskriven. Här ombads ansvarig förmedlare besvara ett antal frågor om den sökandes kontakter med arbetsförmedlingen och vilka motiv som låg bakom en eventuell placering i arbetsmarknadspolitiskt program. Förmedlarna ombads dessutom bedöma hur lämplig den sökande var för olika program i slutet av den arbetslöshetsperiod de just lämnat. Dessutom fanns mer allmänna frågor om vilken betydelse olika verksamhetsmål hade vid beslut om deltagande i program. Drygt 5 400 av enkäterna till förmedlare besvarades.

---

<sup>3</sup> Med arbetslösa avses i det här fallet sökandekategorierna 11-14 i AMS register, dvs personer som saknar arbete och inte heller deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program. Med avbruten arbetslöshet menas att man antingen inte längre söker arbete via arbetsförmedlingen och därför avförts från förmedlingens register eller bytt till en sökandekategori som antingen innebär att man har ett reguljärt arbete eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.



### 3 De analyserade programmen

Vid tidpunkten för undersökningen fanns nio större konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program. Dessutom fanns flera program inriktade mot arbetshandikappade. Frågorna i undersökningen täcker i första hand fem av de konjunkturberoende programmen och i vissa fall sex. De som ingår är Arbet-livsutveckling (ALU), Arbetsmarknadsutbildning (AUTB), Arbetsplatsintro- duction (API), Beredskapsarbete (BA) och Utbildningsvikariat (UVIK). I vissa fall ingår också Datortek (DAT). Urvalet av program bestämdes dels av deras betydelse kvantitativt, dels av att olika *typer* av program skulle vara repre-senterade. De studerade programmen representerar nära 80 procent av samtliga del-tagare 1996. Nedan följer en kort beskrivning av de olika programmen. För en utförligare redovisning se AMS (1997). Beskrivningen avser de regler som gällde under 1996.

#### **Arbetslivsutveckling**

Arbetslivsutveckling (ALU) infördes i januari 1993 för att motverka utveck-lingen mot ökad långtidsarbetslöshet i samband med den kraftigt ökade arbets-lösheten i början av 1990-talet. Syftet med ALU var att upprätthålla och vida-reutveckla yrkeskompetensen bland de arbetslösa för att underlätta återgången till den reguljära arbetsmarknaden. ALU blev också ett medel för att förhindra utförsäkring och utslagning. Villkor för att få delta är att man är 20 år eller äld-re och har ersättning från arbetslöshetskassa eller KAS (kontant arbetsmark-nadsstöd). Vidare gäller att ALU skall erbjudas endast till den som ”inte har kunnat erbjudas arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller kunnat erbjudas annan lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd”. ALU har alltså karaktären av ett sistahandsprogram. ALU kan anordnas inom alla sektorer i samhället och skall helst anordnas i grupper om flera deltagare. ALU får inte användas för att ersät-ta annan arbetskraft på arbetsplatsen och inte användas för att utföra ordinarie arbetsuppgifter. Större delen av projekten bedrivs av den offentliga sektorn och ideella organisationer. Endast en mindre del anordnas av det privata näringsli-vet. Den som deltar i ALU erhåller en ersättning som motsvarar arbetslöshets-ersättningen.

#### **Arbetsmarknadsutbildning**

Arbetsmarknadsutbildning (AUTB) har funnits ända sedan början av 1900-talet och har sedan 1960-talet varit en central del av den aktiva arbetsmarknadspoli-

tiken. AUTB har dels ett allokeringpolitiskt dels ett fördelningspolitiskt syfte. Genom att erbjuda utbildning i yrken där det råder brist på arbetskraft motverkas inflationsdrivande flaskhalsar och tillväxten stimuleras. AUTB kan också fungera fördelningspolitiskt om den framför allt riktas mot personer med svag ställning på arbetsmarknaden. AUTB skall i första hand vara yrkesinriktad men kan också vara förberedande. Förberedande utbildningar ges för att en person senare skall kunna tillgodogöra sig en yrkesinriktad utbildning. Under budgetåret 1995/96 utgjorde de förberedande kurserna cirka en tredjedel av alla Arbetsmarknadsutbildningar.

För att få delta i AUTB skall man antingen vara eller riskera att bli arbetslös och vara arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen. Den som deltar får ett utbildningsbidrag som motsvarar ersättningen vid arbetslöshet, dock lägst 230 kronor per dag.

### **Arbetsplatsintroduktion**

Arbetsplatsintroduktion (API) är ett praktikprogram med syfte att ge arbetslösa som saknar arbetserfarenhet möjlighet att praktisera på en lämplig arbetsplats. API var 1996 ett ganska nytt program. Den infördes 1 juli 1995 och ersatte då ett antal tidigare praktikformer som var inriktade mot särskilda grupper som ungdomar, invandrare och akademiker. Berättigad att delta i API är den som fyllt 20 år, är arbetslös och söker arbete vid den offentliga arbetsförmedlingen. API kan anordnas både inom privat och offentlig sektor samt inom ideella föreningar. En förutsättning är att de inte ersätter ordinarie arbete. Större delen av API-platserna fanns 1996 inom privata företag (AMS, 1997). Den som deltar i API får ett utbildningsbidrag som motsvarar ersättningen som arbetslös dock lägst 230 kronor per dag. Den som inte är berättigad till ersättning som arbetslös får det lägsta beloppet. Arbetsgivaren betalar ett finansieringsbidrag till staten som före 1 juli 1996 uppgick till 1000 kronor per månad. Därefter höjdes bidraget till 2000 kronor. Före 1 september 1996 fanns för deltagare under 25 år även ett krav på att arbetsgivaren efter avslutad praktik skulle anställa praktikanten i minst sex månader.

### **Beredskapsarbete**

Beredskapsarbete (BA) är det äldsta arbetsmarknadspolitiska programmet i Sverige och har funnits i olika former sedan 1916 då "nödhjälpsarbeten" infördes. Syftet var att ge arbetslösa en möjlighet att försörja sig själva. 1933 infördes arbeten med benämningen Beredskapsarbete. För att bli aktuell för Bered-

skapsarbete skall man vara i åldern 25-64 år och söka arbete genom arbetsförmedlingen. Beredskapsarbete vänder sig alltså till en något äldre målgrupp än flertalet andra program. De som deltar i Beredskapsarbete får lön enligt kollektivavtal vilket också är en skillnad jämfört med de flesta andra program. De flesta Beredskapsarbeten anordnas inom kommuner och landsting men kan även förekomma inom enskilda företag. Ersättning till den som anordnar Beredskapsarbete utgår med högst 50 procent av lönekostnaden.

### **Datortek**

Datortek (DAT) infördes 1 juli 1995 och är en alternativ form av Arbetsmarknadsutbildning. Programmet bedrivs i samarbete mellan kommun och arbetsförmedling. Från början var programmet endast tillgängligt för ungdomar i åldern 20-24 år men är från 1 juli 1996 tillgängligt för alla som fyllt 20 år. Enda kravet är att de skall vara inskrivna vid arbetsförmedlingen. Målet med Datortek är att hjälpa arbetslösa använda informationsteknik som ett hjälpmedel i olika yrken och verksamheter och att möta den ökade efterfrågan på IT-kunskap i samhället. Ett annat syfte är att motivera deltagarna till fortsatta studier i ämnet. Programmet är på halvtid i 12 veckor och parallellt skall man även delta i ”arbetsmarknadsinriktade projekt” t ex jobbsökaraktiviteter av något slag. Den som deltog fick ersättning i form av dagpenning från arbetslöshetskassa eller KAS. De som inte hade rätt till sådan ersättning fick ett allmänt bidrag månadsvis från försäkringskassan.

### **Utbildningsvikariat**

Utbildningsvikariat (UVIK) infördes under 1991 och kombinerar utbildning av en anställd med vikariatsanställning för en arbetslös. Tanken var att underlätta för arbetsgivarna att höja kompetensen hos de anställda och samtidigt ge en möjlighet för arbetslösa att skaffa nyttig arbetserfarenhet. I den här undersökningen är det endast vikariatet som behandlas och inte utbildningsdelen. Berättigad att vikariera är den som är arbetslös och minst 20 år gammal. Vikarien får ordinarie lön men arbetsgivaren får göra ett avdrag från arbetsgivaravgiften med 400 kronor per arbetsdag som anställningen varar. Arbetsgivaren fick även göra avdrag från arbetsgivaravgiften för den som utbildades. Utbildningsvikariat förekommer framför allt hos kommuner och landsting och en stor del av deltagarna är kvinnor.

Samtliga program utom Datortek och Arbetsmarknadsutbildning har en varaktighet på högst 6 månader men kan i undantagsfall förlängas. Datortek varar i tre månader. När det gäller Arbetsmarknadsutbildning finns ingen begränsning på varaktigheten. Den genomsnittliga varaktigheten är cirka fyra månader. Tid i samtliga program fick 1996 räknas för att upparbeta ny ersättningsperiod i arbetslöshetsersättningen. Det genomsnittliga antalet deltagare i olika program under perioden 1990-98 framgår av *tabell 1*.<sup>4</sup> Det volymmässigt största programmet under 1996 var Arbetslivsutveckling följt av Arbetsmarknadsutbildning och Arbetsplatsintroduktion. Jämfört med dessa hade Datortek, Utbildningsvikariat och Beredskapsarbete ganska liten omfattning.

**Tabell 1.** De konjunkturberoende programmens omfattning 1990-98 (1000-tal deltagare, årsgenomsnitt)

År	AUTB	ALU	DAT	UVIK	BA	API	Övrigt	Totalt
1990	38,6				8,1		13,9	60,6
1991	58,7			1,3	10,7		27,5	98,2
1992	86,3			8,3	15,8		75,9	186,3
1993	53,1	35,1		9,7	13,9		80,2	192,0
1994	59,5	44,5		12,7	16,7	1,1	99,1	233,6
1995	54,6	41,3	4,9	11,2	14,5	21,5	49,6	197,9
1996	45,6	52,4	11,9	9,8	8,3	32,4	41,5	201,9
1997	35,8	52,5	14,0	3,6	7,1	34,3	43,9	191,2
1998	39,5	39,1	11,7	0,4	1,3	19,8	60,8	172,6

Källa: AMS

## 4 Arbetsmarknadspolitiska mål och prioriteringar

Innan jag går över till att redovisa de empiriska resultaten finns anledning att kortfattat presentera de mål som gällde för politiken under den här perioden.

<sup>4</sup> Från 1999 förändrades programstrukturen kraftigt och många av tabellens program upphörde. Arbetslivsutveckling och Arbetsplatsintroduktion har ersatts av ”Arbetspraktik” och Beredskapsarbete och Utbildningsvikariat av ”Anställningsstöd”.

Detta bör rimligtvis vara en viktig faktor bakom de placeringsbeslut som fattas av förmedlarna.

De övergripande samhällsekonomiska målen med arbetsmarknadspolitiken är dels allokeringss- dels fördelningspolitiska. *Allokeringsmålet* innebär att man så snabbt och effektivt som möjligt ska se till att arbetssökande får arbete och arbetsgivare anställda och *fördelningsmålet* att man skall ge extra stöd till de mest behövande. Att de grundläggande målen är två kan leda till målkonflikter om det inte är så att de med sämst förutsättningar också är de som har mest nytta av förmedlingens insatser. Eftersom det saknas tydliga anvisningar om hur man skall prioritera kan alternativet till en mer balanserad tillämpning vara en ensidig betoning av det ena eller andra målet. En ensidig betoning av allokeringssmålet skulle innebära att man enbart strävar efter att *maximera avkastningen* medan en ensidig strävan att verka mot fördelningsmålet skulle innebära att *resurserna fördelas till de med sämst förutsättningar* (se Heckman, Smith & Taber ,1996, för en diskussion av den målkonflikten).

I instruktionerna för Arbetsmarknadsverket anges uppdraget för verksamheten vara:

”Arbetsmarknadsmyndigheterna skall genom platsförmedling, vägledning, yrkesinriktad rehabilitering och aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder hävda arbetslinjen, verka för en effektiv arbetsmarknad och värna om de svaga gruppernas ställning på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsverket skall utforma sin verksamhet utifrån lokala förutsättningar och behov och därigenom bidra till att målen full sysselsättning samt utveckling och framsteg i samhället uppnås.” (Förordning 1988:1139).

Här finns dels uppgiften att verka för en effektiv arbetsmarknad dels ett tydligt fördelningsmål, nämligen att värna de svaga gruppernas ställning på arbetsmarknaden.

Denna allmänna beskrivning av uppdraget preciseras sedan i ett antal mer konkreta verksamhetsmål. Dessa var under 1996 att

*utnyttja platsförmedlingens möjligheter till fullo*  
*prioritera de långtidsarbetslösa och de utsatta grupperna, bryta rundgången*  
*mobilisera de arbetslösa genom kompetensuppbyggnad och ökade krav på*  
*aktivt arbetssökande*  
*öka jämställdheten på arbetsmarknaden*  
*effektivisera medelsanvändningen*

Dessa verksamhetsmål har sedan ytterligare preciserats i form av kvantitativa målsättningar.

De första, tredje och femte målen är i huvudsak inriktade mot att åstadkomma en ”effektiv arbetsmarknad”. Det första målet innebär att man skall sträva efter att tillsätta de lediga platserna så snabbt och effektivt som möjligt. De kvantitativa målen var i det här fallet dels att andelen platser som fått förslag på sökande (s.k. anvisning) skall hållas på hög nivå dels att vakanstiderna skall vara korta. Någon direkt hänvisning till de arbetsmarknadspolitiska programmen fanns inte här.

Användande av de arbetsmarknadspolitiska programmen spelade däremot en central roll för den tredje målsättningen. Här betonas att aktivitet skall prioriteras framför passivitet vilket i det här sammanhanget tolkas som att deltagande i arbetsmarknadspolitiska program bör prioriteras framför öppen arbetslöshet. Program som ”förstärker och påskyndar inträdet på och återgången till den ordinarie arbetsmarknaden” skall prioriteras. Målet kvantifierades i form av ett visst antal personer som i genomsnitt under året skulle vara placerade i arbetsmarknadspolitiska program.

Nära kopplat till föregående mål var målet att effektivisera medelsanvändningen. I princip ville man uppnå en ökad kostnadseffektivitet genom att styra över resurserna till program som underlättar för den arbetslöse att snabbt återgå till ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. De kvantitativa mål kopplade till detta verksamhetsmål var dels att den genomsnittliga arbetslöshetstiden skulle minska under året dels att resultatet av de arbetsmarknadspolitiska programmen i form av andelen deltagare som har arbete 90 dagar efter programmet skall vara ”väsentligt högre” än under föregående budgetår.

De återstående två målen handlar om vilka sökande som skall prioriteras. Mål två säger att man skall prioritera långtidsarbetslösa och utsatta grupper. Redan i formuleringen nämns alltså det centrala nämligen att hålla nere långtidsarbetslösheten. I preciseringen nämns sedan några grupper som man menar i särskilt hög grad riskerar långtidsarbetslöshet eller på annat sätt har en svag ställning på arbetsmarknaden. De grupper som nämns är ungdomar, äldre, flyktingar och invandrare samt arbetshandikappade. De kvantitativa målen är tre. För det första gäller att antalet långtidsarbetslösa skall minska med ett visst antal personer jämfört med föregående år. För det andra ges ungdomar särskild prioritet genom att dessa skall ha erbjudits antingen arbete, program eller utbildning inom 100 dagar av en arbetslöshetsperiod. Ungdomarna är för övrigt även ”prioriterade” genom definitionen av ”långtidsarbetslöshet” som för de

flesta innebär sex månader av sammanhängande arbetslöshet men som för ungdomar var 120 dagar<sup>5</sup>. Det tredje kvantitativa målet avsåg de arbetsmarknadspolitiska programmen och angav att andelen deltagare i dessa som var invandrare och arbetshandikappade skall vara betydligt större än deras andel bland de arbetslösa. Dessutom fanns särskilda mål för arbetshandikappade som inte redovisas här.

Sammanfattningsvis finns alltså tydliga riktlinjer när det gäller de arbetsmarknadspolitiska programmens omfattning och sammansättning. Dessutom ges tydliga riktlinjer att ungdomar, invandrare och arbetshandikappade skall prioriteras. När det gäller långtidsarbetslösheten så sägs dels att långtidsarbetslösa skall prioriteras, dels finns det kvantitativa målet att antalet skall minska med ett visst antal personer. Även äldre nämns som en prioriterad grupp men i det här fallet saknas stöd i form av kvantitativt mål.

Utbudet i stort av platser i arbetsmarknadspolitiska program regleras av staten dels genom den årliga budget som fastställs för arbetsmarknadspolitiska program dels genom de kvantitativa målen för verksamheten. Budget och mål gäller för hela riket. Dessa fördelas sedan av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) till de olika länsarbetsnämnderna som sedan fördelar resurser och målnivåer vidare till de lokala arbetsförmedlingskontoren. Förutom av resurser och målnivåer begränsas möjligheterna att erbjuda vissa typer av program också av det lokala näringslivets möjligheter och intresse av att erbjuda praktikplatser etc. På regional och lokal nivå finns ändå betydande utrymme att erbjuda olika nivå och sammansättning av de arbetsmarknadspolitiska programmen. Att den lokala variationen är stor framgår t ex av Carling & Richardson (2001).

## 5 De sökande

Jag skall nu övergå till att redovisa resultat från intervjuerna med arbetssökande om deras inställning till att delta i program m m Först redovisas allmänt hur stort intresset för att delta i program är. Därefter redovisas de orsaker som de arbetslösa anger till att de deltar. Till sist undersöker jag sambandet mellan intresset för att delta och individernas förutsättningar att få jobb. Avsikten är gi-

---

<sup>5</sup> Tiden för att räknas som långtidsarbetslös har senare förkortats ytterligare till 100 dagar.

vetvis att intervjufrågorna skall fånga individens inställning till olika program. Svaren som de intervjuade ger kan emellertid också påverkas av vad de tror att de *bör* svara. I det här fallet kan man möjligen tänka sig att de sökande överdriver intresset för att delta.

### Intresset att delta

I intervjun med de sökande ställdes följande fråga för vart och ett av 5 (6) program: ”Skulle du, som alternativ till arbetslöshet, kunna tänka dig att delta i (*program x*)?” Svartalternativen framgår av *tabell 2* där också svarsfördelningen för fem av programmen redovisas. Frågan ställdes till samtliga utom till dem som vid intervjutillfället sa sig delta i det aktuella programmet. Det innebär att de redovisade andelarna ger en viss underskattning av intresset för samtliga program om man tänker sig att det är de som är mest intresserade som också deltar (och därför inte svarat på frågan). Andelen som inte fått frågan redovisas i tabellen.

**Tabell 2.** Intresse för att delta i olika program bland arbetslösa

	AUTB	ALU	BA	UVIK	API
Ja, absolut	49,0	39,5	41,4	53,6	47,8
Ja, kanske	35,6	28,6	31,8	25,4	26,3
Nej, helst inte	7,0	13,0	12,3	5,5	6,9
Nej, absolut inte	4,0	8,3	7,3	3,8	5,8
Vet ej/känner ej till programmet	4,4	10,6	7,8	11,7	13,2
Antal svar	4163	3946	4326	4202	4154
Partiellt bortfall därav ej fått frågan pga att man deltar i programmet	255	472	92	216	264
	169	368	66	194	213

Här framgår att en stor majoritet svarar ”Ja, absolut” eller ”Ja, kanske” på frågan om de skulle kunna tänka sig att delta. Mellan 11 och 21 procent säger att de helst inte eller absolut inte vill delta. Utbildningsvikariat, Arbetsmarknadsutbildning och API är de mest populära programmen. Här kan omkring hälften av de svarande absolut tänka sig att delta. Minst populära är Beredskapsarbete och ALU där cirka en femtedel helst eller absolut inte vill delta.

Är intresset knutet till ett speciellt program eller är det fråga om ett mer allmänt intresse för program? Ett sätt att undersöka detta är att beräkna en enkel korrelationskoefficient mellan alla programpar. En negativ koefficient skulle



tyda på att de två programmen är varandras ”motsatser”, ett värde nära noll att de är i stort sett oberoende medan en positiv koefficient skulle tyda på att de två programmen är i större eller mindre utsträckning utbytbara. Om koefficienten skulle få värdet 1 betyder det att de båda programmen är helt likvärdiga. Resultaten redovisas i *tabell 3*.

**Tabell 3.** Relation mellan program. Korrelationskoefficienter från parvisa jämförelser. Arbetssökandes bedömning

Förklarande	AUTB	BA	UVIK	ALU	API
Beroende					
AUTB	-	0,418	0,472	0,449	0,413
BA	0,418	-	0,439	0,521	0,420
UVIK	0,472	0,439	-	0,356	0,491
ALU	0,449	0,521	0,356	-	0,386
API	0,413	0,420	0,491	0,386	-

Samtliga koefficienter är positiva och relativt stora vilket tyder på att de arbets sökande har en mer allmän preferens för program och inte är så starkt inriktade på att delta i ett speciellt program. Samtliga koefficienter utom tre ligger i intervallet 0,4-0,5. Sambandet är något starkare mellan ALU och Beredskapsarbete och något svagare mellan ALU och Utbildningsvikariat och mellan API och ALU.

Att de sökande ser de olika programmen som ganska nära substitut kan bero på att de alla ger samma ”nytta” i ett par avseenden, nämligen att kvalificera för en ny ersättningsperiod i arbetslöshetskassan och att erbjuda en tillfällig sysselsättning. En annan förklaring kan vara att de sökande har dåliga kunskaper om skillnaderna mellan de olika programmen. Detta borde innebära att förmedlarna har relativt goda möjligheter att påverka den sökandes val av program.

### **Behandlingseffekt eller tillfällig sysselsättning?**

En önskan att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan alltså baseras på antingen en förväntan om att deltagandet skall förbättra möjligheterna på arbetsmarknaden i framtiden eller på mera kortsiktiga överväganden som hänger samman med arbetslöshetsersättnings konstruktion eller ersättningsvillkoren vid deltagande. Man kan givetvis också tänka sig sociala motiv som att man

vill ha något att göra och att man vill komma ut bland andra människor. Vilken roll spelar dessa olika motiv för deltagarnas beslut att delta?

**Tabell 4.** Motiv för programdeltagande. Andel av deltagare. Flera alternativ möjliga

Program	Förbättra möjligheter	Pröva nytt yrke/ bransch	Förbättra språkunskaper	Förnya rätt till a- kassa	Högre er- sättning	Något att göra, sociala skäl	Af re- kommend- erade
ALU	31,1	21,8	4,5	54,9	2,8	42,4	18,0
A-utb	64,7	32,2	14,1	14,1	5,5	37,4	21,6
API	47,4	29,2	2,7	26,9	4,9	50,8	16,7
U-vik	43,1	17,6	1,4	18,5	19,4	52,3	23,2
Datortek	48,1	17,1	4,2	23,1	4,2	49,2	38,3
Ber-arb	32,6	15,2	8,7	44,6	12,0	40,2	16,3
<i>Samtliga program</i>	<i>45,0</i>	<i>25,5</i>	<i>6,9</i>	<i>31,7</i>	<i>5,1</i>	<i>43,6</i>	<i>21,2</i>

Alla som enligt egen uppgift deltog i ett program vid intervjutillfället fick en fråga om varför de började i det aktuella programmet. Frågans exakta lydelse var: ”Av vilken anledning började Du i den arbetsmarknadsåtgärd som Du nu befinner Dig i?”. Den svarande ställdes inför ett antal alternativ som lästes upp och han eller hon hade möjlighet att ange flera alternativ. De olika alternativen framgår av *tabell 4* där svaren redovisas. Det alternativ som får flest svar är att förbättra möjligheterna på arbetsmarknaden. Näst flest svar får att man behövde något att göra (eller liknande). På tredje plats kommer att man behöver förnya rätten till a-kassa.<sup>6</sup> Många kan alltså tänka sig att delta av andra skäl än att programmet förbättrar chanserna på arbetsmarknaden.

Alla program har förhållandevis höga andelar på andra motiv än förbättrade möjligheter på arbetsmarknaden även om det också finns skillnader. Arbetsmarknadsutbildning har en klart större andel deltagare som börjat för att förbättra sina möjligheter och en något mindre andel som ”velat ha något att göra”. Deltagare i ALU och Beredskapsarbete börjar i mindre utsträckning för

<sup>6</sup> Den fråga som redovisas i avsnittet är ställd till de som faktiskt påbörjat ett program. Samtliga deltagare i undersökningen som uppgett att de skulle kunna tänka sig att delta i en åtgärd fick en fråga om skälet. Här redovisas dock ingen skillnad mellan program. Svaren ger i stort sett samma bild som den som ges i den i texten redovisade frågan. Dock är andelen som anger ”något att göra” som motiv större än ”nytta på arbetsmarknaden”. Alla andra motiv har liten betydelse.

att förbättra sina möjligheter att få arbete. Istället är här det vanligaste motivet att ersättningstiden började ta slut. När det gäller Arbetsmarknadsutbildning och API är ett vanligt motiv också att man vill pröva ett nytt yrke eller en ny bransch. Att man genom att delta i programmet vill få högre ersättning är ett relativt ovanligt motiv vilket naturligtvis kan förklaras av att ersättningen i de flesta fall är densamma som man har som arbetslös. Endast deltagare i Utbildningsvikariat och Beredskapsarbete anför detta som skäl i någon nämnvärd utsträckning. I de fallen utgår också avtalsenlig lön till deltagarna.

Redan här kan man få en indikation på i vilken utsträckning förmedlarnas uppfattning dominerar vid urvalet till program och i vilken utsträckning man övertalar ointresserade eller motvilliga personer att delta. I tabellen ser vi att mellan 16 och 38 procent anger att de deltar för att förmedlaren rekommenderade det. Andelen är högst för Datortek. Övriga program har andelar runt 20 procent. Med undantag av Datortek är det alltså relativt små andelar som tilldelar förmedlaren någon central roll för beslutet att delta. Det är dessutom ovanligt att man säger sig delta *enbart* för att arbetsförmedlingen rekommenderade det. I de allra flesta fall har deltagaren också angett ett eget motiv för att delta. Den högsta andelen som enbart deltar för att förmedlaren rekommenderade det redovisas för Datortek där andelen uppgick till 11 procent. För övriga program är andelen 2-3 procent. Det talar för att deltagandet i rätt hög grad överensstämmer med deltagarnas värderingar.

Ett viktigt men långt ifrån dominerande motiv för att delta är alltså att förbättra möjligheterna på arbetsmarknaden. I undersökningen finns också en direkt fråga om hur man tror att deltagandet påverkar chansen att få jobb. Frågans exakta lydelse var: ”Tror du att dina chanser att få ett vanligt jobb ökar, minskar eller inte påverkas alls genom den åtgärd du har?” Resultaten redovisas i *tabell 5*. Nära 60 procent tror att deltagandet kommer att förbättra chansen att få jobb. Andelen som tror på försämrade chanser är 3 procent. Drygt 35 procent tror att chanserna inte förändras alls. Störst andel som tror på en ökad chans finns bland deltagarna i Arbetsmarknadsutbildning och API och den lägsta bland ALU-deltagarna. Det finns alltså en förhållandevis stor andel som påbörjar ett program trots att de inte tror att det ökar chanserna på arbetsmarknaden.

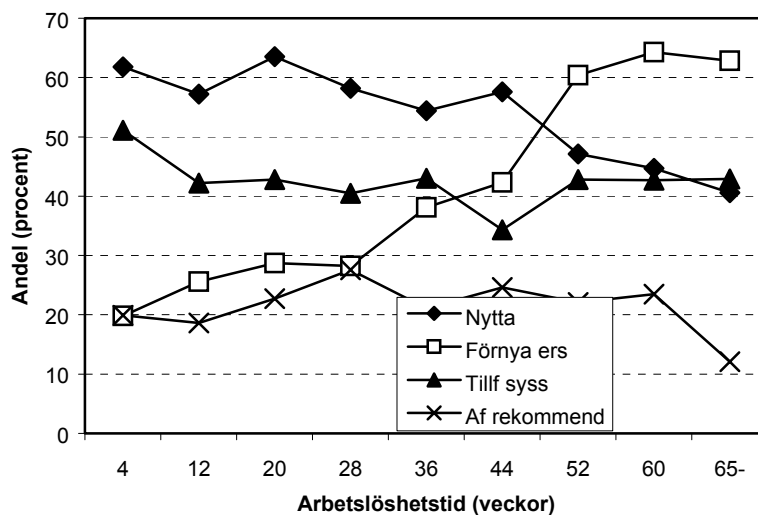
**Tabell 5.** Förväntad effekt av programdeltagande på chansen att få jobb

Program	Ökar	Minskar	Påverkas inte	Vet ej
ALU	39,2	4,9	53,0	2,3
Arbetsmarknadsutbildning	72,2	1,2	23,9	2,8
API	72,4	2,7	22,0	3,0
Utbildningsvikariat	58,8	4,6	33,8	2,8
Datortek	52,7	0,8	44,7	1,9
Beredskapsarbete	52,2	4,4	40,2	3,3
<i>Samtliga program</i>	<i>57,3</i>	<i>3,0</i>	<i>36,9</i>	<i>2,9</i>

### Motiv och placeringstidpunkt

Ett rimligt antagande är att de som tror att ett program har en positiv ”behandlingseffekt” tenderar att gå in tidigare i programmet än de som enbart ser deltagandet som ett sätt att kvalificera sig för en ny period av ersättning från arbetslöshetskassan. Det finns alltså anledning att anta att motiven skiljer sig beroende på när man går in i program. *Figur 1* visar sambandet mellan andelen sökande som påbörjat ett program med ett visst motiv och arbetslöshetstiden vid inträdet. Den intervjuade har kunnat ange flera svarsalternativ vilket förklarar att summan av andelarna överstiger 100.

Som man kan vänta sig minskar andelen som påbörjar ett program på grund av att man tror att möjligheterna på arbetsmarknaden förbättras med arbetslöshetstiden. De som tror på en positiv behandlingseffekt tenderar att gå in i program tidigare än de som inte tror att så är fallet. Andelen som i första hand vill ha en tillfällig sysselsättning eller för att arbetsförmedlingen rekommenderade ett deltagande är relativt konstant över tiden. Som väntat ökar andelen som deltar för att de vill förnya rätten till arbetslöshetsersättning kraftigt fram till 60-veckorsgränsen. Att det ändå är en betydande andel som uppger detta motiv bland dem som går in efter ganska korta arbetslöshetstider kan förklaras dels med att vissa sökande inte har en full ersättningsperiod och alltså kan riskera utförsäkring tidigare än efter 60 veckor dels av att man vill försäkra sig om ny ersättningsperiod i god tid, det vill säga man litar inte på att det finns en absolut utförsäkringsgaranti.



**Figur 1.** Fördelning på motiv bland arbetslösa som går in i program efter arbetslöshetstid

Jag har hittills inte tagit hänsyn till vilket program den sökande går in i. Som vi senare kommer att se är det stora skillnader mellan olika program när det gäller tidpunkten för inträde (se avsnitt 7). Inträdet i ALU är exempelvis betydligt vanligare i senare delen av arbetslöshetsperioden än inträdet i Arbetsmarknadsutbildning. Frågan är om resultaten i *figur 1* beror på att olika program förmedlas i olika skeden av arbetslösheten eller att det finns en skillnad i motivet till deltagande bland tidiga och sena deltagare även inom programmen.

I *tabell 6* redovisas motiven till deltagande fördelat på arbetslöshetstid för olika program enligt de sökande. Resultaten tyder på att det både finns systematiska skillnader mellan olika program och skillnader beroende på när man går in i programmet. Att förnya ersättningen har i allmänhet större betydelse för de som går in sent i program än de som går in tidigt. För deltagare i Arbetslivsutveckling spelar ”nytt” ganska liten roll för de som går in sent.

**Tabell 6.** Motiv för deltagande fördelat efter tid för inträde enligt den sökande

Program/ Arbetslöshetstid	Nytta	Förnya ersätt- ningen	Tillfällig sysse- sättning	Andel av deltagare
ALU				
1-24 veckor	47,2	42,2	46,3	51,3
25-48 veckor	46,8	56,9	42,5	25,8
49- veckor	28,5	81,6	39,4	22,9
Autb				
1-24 veckor	81,8	12,6	33,9	63,5
25-48 veckor	73,4	12,2	33,9	28,1
49- veckor	87,6	29,9	67,6	8,4
Uvik				
1-24 veckor	54,6	11,1	49,1	70,1
25-48 veckor	48,5	30,6	53,1	26,4
49- veckor	100,0	10,5	21,1	3,5
API				
1-24 veckor	63,8	22,0	53,2	65,6
25-48 veckor	60,6	27,2	46,0	21,4
49- veckor	58,3	55,2	46,2	13,0

### Intresse och jobbchans

Vilka är då intresserade av att delta? Det verkar rimligt att tänka sig att det är de som har dåliga förutsättningar att utan extra stöd hitta arbete som är mest intresserade.

För att undersöka detta har jag delat in de arbetslösa i fyra grupper baserat på en skattning av deras förutsättningar på arbetsmarknaden. Dessa förutsättningar kan ju inte observeras direkt utan ett mått måste baseras på sambandet mellan olika *observerbara* individkaraktäristika och chanserna på arbetsmarknaden. Jag har därför med hjälp av undersökningens datamaterial skattat ett samband mellan chansen att hitta ett arbete per tidsperiod och olika individkaraktäristika (ålder, kön, utbildning osv), den arbetssökandes bedömning av sina chanser på arbetsmarknaden, arbetsförmedlarens bedömning av den sökandes meriter och arbetsmarknadsläget på den lokala arbetsmarknaden. Baserat på individens värden på de olika variablerna och de skattade sambanden mellan dessa variabler och chansen att få jobb har deltagarna i undersökningen tilldelats ett index som är en bedömning av individens chanser på arbetsmarknaden. Ba-

serat på detta index har gruppen delats in i fyra lika stora delar (kvartiler) från den fjärdedel som har sämst till den fjärdedel som har bäst förutsättningar. En närmare beskrivning av modellen ges i Bilaga 1.

Resultaten framgår av *tabell 7*. Här ser vi en viss tendens att intresset avtar med större jobbchans. De som tillhör den ”bästa” fjärdedelen av de sökande är i mindre utsträckning intresserade av att delta än de som har sämst förutsättningar. Även de som har näst bäst förutsättningar är mindre intresserade än den sämsta gruppen utom när det gäller Utbildningsvikariat och API där skillnaden är mindre. Resultatet för den näst sämsta gruppen visar även det på ett mindre intresse för program än den sämsta gruppen även om skillnaden i vissa fall är liten. Det mest slående är kanske ändå att skillnaden är så pass liten mellan grupperna.

**Tabell 7.** Samband mellan jobbchans och förmedlarens bedömning av den sökandes lämplighet för olika program. Andel i procent som svarat ”Ja, absolut” på frågan om de kan tänka sig att delta i respektive program

Skattad chans få jobb	AUTB	ALU	UVIK	API
Sämsta kvartil	58,1	51,7	63,6	58,3
Näst sämsta kvartil	53,9	44,4	60,8	55,1
Näst bästa kvartil	48,8	41,9	62,7	56,2
Bästa kvartil	43,7	38,4	52,4	48,8
<i>Antal observationer</i>	<i>3850</i>	<i>3683</i>	<i>3670</i>	<i>3651</i>

## 6 Arbetsförmedlarnas bedömning

Jag övergår nu till att redovisa resultat från den enkät som riktades till de förmedlare som var ansvariga för olika sökande. På samma sätt som för de sökande redovisas först allmänt hur man ser på programmen i förhållande till de sökande. Istället för intresse för att delta ombads förmedlarna ange den specifika sökandes *lämplighet* för ett visst program. Därefter redovisas de motiv som förmedlarna anger till beslut om placering. Till sist undersöker jag sambandet mellan lämplighet och chanserna på arbetsmarknaden. Även i det här fallet finns givetvis risken att svaren påverkas av vad som anses politiskt korrekt, dvs istället för att ange vad som *faktiskt* påverkar bedömningarna så speglar svaren vad som *bör* påverka dem.

### Lämplighet för olika program

Hur ser förmedlarna på de olika programmen? Anses de lämpliga för stora sökandegrupper eller är de framför allt bra för begränsade grupper? Frågan var formulerad på följande sätt: ”Antag att Ni på förmedlingen stod inför uppgiften att dela in de sökande i fyra kategorier efter hur lämpligt och angeläget det vore att den arbetssökande deltog i olika program. Vilken bedömning skulle Ni, i slutet av arbetslöshetsperioden, ha gjort om den arbetssökande i förhållande till programmen nedan?” Därefter följde en uppräkningslista av sex olika program. Resultaten för fem av dessa redovisas i *tabell 8*. Datortek har uteslutits då den endast var tillgänglig för ungdomar när undersökningen genomfördes.

**Tabell 8.** Arbetsförmedlarnas prioritering av deltagare till olika program

	AUTB	ALU	BA	UVIK	API
Mycket lämplig	39,0	16,8	13,7	52,6	51,3
Ganska lämplig	34,4	38,4	33,7	32,6	35,9
Ganska olämplig	17,7	28,1	30,4	9,2	8,0
Mycket olämplig	8,9	16,8	22,2	5,6	4,8
Antal svar	4652	4357	4308	4547	4630
	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
Partiellt bortfall	767	1062	1111	872	789

När det gäller Arbetsmarknadsutbildning, Utbildningsvikariat och Arbetsplatsintroduktion anses mellan 75 och 87 procent anses mycket eller ganska lämpliga. Andelen som anses lämpliga är betydligt mindre för Arbetslivsutveckling och Beredskapsarbete, särskilt andelen ”mycket lämpliga” är liten. Jag återkommer senare till en diskussion av vad som kan vara orsaken.

Också här är det intressant att se hur förmedlarna ser på de olika programmen i förhållande till varandra. I vilken utsträckning är de utbytbara och i vilken utsträckning ses ett visst program som den enda lämpliga för en viss individ? Analysen har gjorts på i princip samma sätt som motsvarande analys för de sökande, dvs korrelationskoefficienter för alla par av program har beräknats. Resultaten redovisas i *tabell 9*.



**Tabell 9.** Relation mellan program. Korrelationskoefficienter från parvisa jämförelser. Förmedlarnas bedömning. Samtliga

Förklarande	AUTB	BA	UVIK	ALU	API
Beroende					
AUTB	-	0,098	0,057	0,090	0,145
BA	0,098	-	0,145	0,403	0,070
UVIK	0,057	0,145	-	0,139	0,201
ALU	0,090	0,403	0,139	-	0,189
API	0,145	0,070	0,201	0,189	-

Även här är samtliga koefficienter positiva. Det finns alltså inslag av ”allmän lämplighet för program” även enligt förmedlarnas bedömning. Här är emellertid sambanden betydligt svagare än när de arbetssökande fick ange sitt intresse för de olika programmen. Det finns alltså en högre grad av oberoende mellan programmen i det här fallet. Förmedlarna har alltså en mer bestämd uppfattning om vad som är lämpligt för en viss individ.<sup>7</sup> Endast i ett fall närmar sig koefficienten de värden som redovisas för de sökande, nämligen ALU och Beredskapsarbete som tydligen ses som relativt nära substitut för en viss individ.

Resultat från en annan undersökning där flera förmedlare fick bedöma *samma* persons lämplighet för Arbetsmarknadsutbildning resulterade ofta i olika bedömningar (Eriksson, 1997). Detta tillsammans med den stora skillnaden i sammansättningen av program mellan olika förmedlingskontor (Carling & Richardson, 2001) tyder dock på att bedömningarna inte är särskilt säkra och entydiga även om den enskilde förmedlaren ofta placerar den sökande i ett visst fack.

### Motiv till placering

I enkäten finns några frågor som direkt avser att belysa vad som ligger bakom förmedlarnas agerande i samband med beslut om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Frågorna avser dels de aktuella verksamhetsmålen betydelse, dels vilken betydelse deltagandet antogs ha för den enskilda individen. Här finns naturligtvis en risk att arbetsförmedlarna svarar i enlighet med vad de *för-*

<sup>7</sup> En beräkning baserad enbart på de som faktiskt påbörjade en åtgärd uppvisar i flera fall svagt negativa koefficienter, dvs här är man ännu mer bestämd i sin uppfattning att just den påbörjade åtgärden är den bästa.

*väntas* svara utifrån rådande prioriteringar och inte i enlighet med de motiv som faktiskt ligger bakom. Det är tyvärr omöjligt att avgöra vilken betydelse detta kan ha och i vilken riktning det kan verka.

I verksamhetsmålen för budgetåret lades stor vikt vid ”aktivitet” jämfört med ”passivitet” vilket innebar att så många som möjligt skulle delta i något program. Detta konkretiserades i form av ett visst antal personer som, i genomsnitt under budgetåret, skulle delta. Samtidigt betonades att man skulle sträva efter en ökad kostnadseffektivitet. Man skulle också prioritera svaga grupper.

Enkäten innehåller två frågor med anknytning till dessa verksamhetsmål för arbetsmarknadspolitiken. Den ena frågan är mer allmän och avser förmedlingens beslut om programplacering generellt. Frågan lyder: ”Vilken betydelse har nedanstående mål i verksamheten för enskilda beslut om åtgärdsplaceringar?”. Svartalternativen var fyra alltifrån ”stor betydelse” till ”liten betydelse”. Den andra frågan gällde olika måls betydelse för den specifika placering som undersökningen avsåg. Den frågan lød: ”Hade verksamhetsmålen nedan någon inverkan på beslutet för den sökandes del?”. Här var svartalternativen tre, ”Ja”, ”Nej” och ”Vet ej”.

**Tabell 10.** Olika måls inflytande på beslut om programdeltagande

Mål	Stor betydelse	Ganska stor betydelse	Ganska liten betydelse	Liten betydelse
Uppnå viss programvolym	19,5	41,9	25,1	13,6
Prioritera svaga grupper	73,9	21,0	3,4	1,7
Högt platsutnyttjande	17,2	38,2	29,4	15,2
Söka billiga lösningar	18,6	41,2	27,6	12,6

Resultaten från den första frågan redovisas i *tabell 10*. Målsättningen att prioritera ”svaga grupper” förefaller alltså vara det viktigaste målet för förmedlarna. Övriga tre mål hade ungefär samma betydelse. Relativt få förmedlare har angett att dessa mål hade stor betydelse för besluten. Tyvärr fanns ingen fråga om i vilken utsträckning goda placeringsresultat var en viktig faktor.

**Tabell 11.** Olika verksamhetsmåls betydelse för specifik faktisk placering (Andel exkl. vet ej)

Program	Uppnå viss programvolym	Prioritera svaga grupper	Högt platsutnyttjande	Billiga lösningar
ALU	15,0	53,9	9,5	32,6
AUTB	15,6	64,3	22,9	18,7
API	22,1	67,5	5,7	21,3
UVIK	28,1	51,0	20,0	26,3
DAT	56,9	61,5	52,3	19,6
Övriga program	16,7	60,1	6,1	15,3

När det gäller de konkreta placeringarna förefaller prioriteringen av svaga grupper att spela en något mindre roll än enligt föregående fråga. En förklaring kan vara att man har en ambition att prioritera svaga grupper men i praktiken tvingas ge upp den målsättningen. En annan kan vara att inte alla program ingår i vår undersökning och att en del av de som inte ingår är speciellt riktade mot ”utsatta grupper”, t ex alla handikappprogram. Datortek utmärker sig som ett program där deltagandet i rätt hög grad styrs av målet att uppnå högt platsutnyttjande. Bakgrunden till detta är säkerligen att programmet var ganska nytt (infördes 1 juli 1995) och att det speciella volymmål som fanns innebar att antalet deltagare skulle byggas upp från noll till ett genomsnitt för budgetåret på 20 000. Även när det gäller Utbildningsvikariat finns en relativt stor andel som uppger volymmål som en viktig bakgrund till placeringen. Utbildningsvikariat var inte något nytt program (det infördes 1991) men enligt verksamhetsmålet skulle volymen ökas kraftigt.

Även för Arbetslivsutveckling fanns ett speciellt kvantitativt mål men detta låg klart under de volymer man hade tidigare. Volymmålet spelar också en relativt liten roll för placeringarna i den kategorin. Här betonas istället programmet som ett sätt att uppnå billiga lösningar. För alla program spelar prioritering av svaga grupper stor roll, särskilt för Arbetsplatsintroduktion och Arbetsmarknadsutbildning.

Vi lämnar nu verksamhetsmålen och övergår till att se vad man ville åstadkomma med placeringen för den enskilda individen. Vilken nytta skulle individen ha av den aktuella placeringen?

**Tabell 12.** Viktigaste motiv för beslut om programdeltagande. Andel av deltagare

Program	Förbättra möjligheter	Pröva nytt yrke/ bransch	Förbättra språkkun- skaper	Förnya rätt till a- kassa	Högre er- sättning	Behövde något att göra/ so- ciala skäl	Pröva ar- betsvilja
ALU	33,3	15,9	1,6	43,4	0	14,0	4,4
A-utb	77,1	18,0	2,3	3,6	0	2,7	2,7
API	58,4	35,1	3,0	8,4	0,9	9,1	3,5
U-vik	67,3	14,6	1,0	4,4	1,4	5,2	1,2
Datortek	67,3	11,5	1,1	4,7	0	9,7	7,6
Ber-arb	47,4	11,3	1,0	33,0	2,1	15,5	8,3

Frågans exakta formulering var: ”Vilka motiv låg bakom arbetsförmedlingens beslut om åtgärdsplacering?” Förmedlarna fick sedan ange dels det viktigaste dels det näst viktigaste skälet. De alternativ som gavs framgår av *tabell 12*. I tabellen redovisas det *viktigaste* motivet.

Nyttoaspekten dominerar bland motiven. Viktigast är att deltagandet skall förbättra möjligheterna på arbetsmarknaden. Läger man dessutom till motivet att pröva nytt yrke/bransch så är nyttomotivet klart dominerande bland alla program. När det gäller Arbetslivsutveckling, och i något mindre utsträckning Beredskapsarbete är ett viktigt skäl också att förnya rätten till arbetslöshetsersättning. Som vi såg tidigare var ett viktigt skäl bland de arbetssökande att vilja delta att man ville ha något att göra. Detta motiv ser ut att spela en mindre roll för förmedlarnas beslut. Det spelar en något större roll som näst viktigaste motiv men kommer inte alls i närheten av de sökandes tonvikt vid detta.

Många ekonomer (t ex Jackman 1995) har betonat de arbetsmarknadspolitiska programmens roll som ett instrument för att kontrollera arbetsviljan hos de arbetslösa. Det förfaller emellertid inte spela någon nämnvärd roll som det viktigaste motivet för förmedlarnas agerande. Andelen som anger detta som viktigaste motiv ligger på någon enstaka procent med undantag av Beredskapsarbete och Datortek där andelen ligger runt 8 procent. Andelen som anger detta som andrahandsmotiv är något större. För flertalet program ligger andelen i storleksordningen 10 procent.

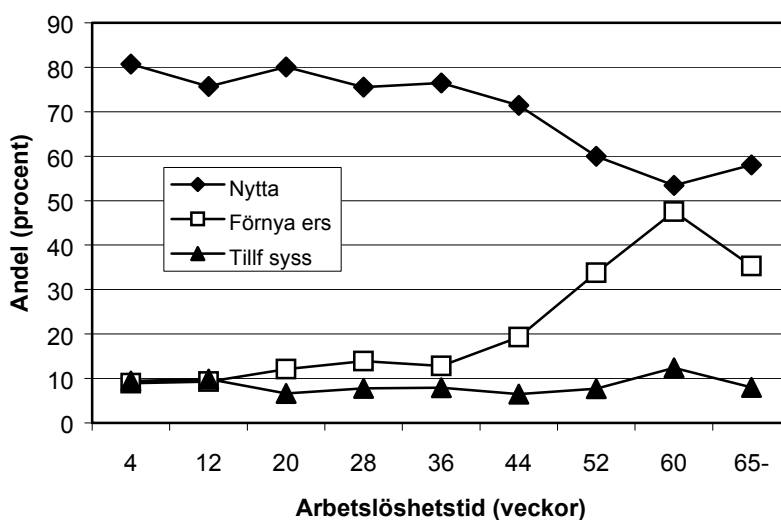
Motivbilden ger också en viktig del av förklaringen till att ALU och Beredskapsarbete även av förmedlarna ses som ganska nära substitut. Dessa båda program skiljer sig från övriga genom att de i ganska hög grad ses som instru-

ment för att förnya rätten till ersättning från arbetslöshetskassan och som en tillfällig sysselsättning när man behöver något att göra och i mindre grad som medel för att förbättra möjligheterna på arbetsmarknaden. Det förklarar troligen också att relativt få arbetslösa anses ”lämpliga” för dessa program.

### Motiv och placeringstidpunkt

På samma sätt som för de sökande skall vi nu undersöka sambandet mellan förmedlarnas motiv för placering och när under arbetslöshetsperioden placeringen sker. Detta framgår av *figur 2*. Här redovisas det motiv som arbetsförmedlaren anser vara *det viktigaste*.

Resultatet är i princip detsamma som man får enligt de sökande. Andelen som baserar sitt beslut om deltagande på att den sökande förväntas förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden minskar med arbetslöshetstiden medan andelen som får delta på grund av att de behöver kvalificera sig för en ny ersättningsperiod ökar kraftigt fram till 60-veckorsgränsen. Här är inte uppgången lika tidig och inte heller lika kraftig vilket sannolikt kan tolkas som att de sökande oroar sig tidigare än förmedlarna för att förlora ersättningen.



**Figur 2.** Fördelning på motiv för arbetslösa att delta i program enligt arbetsförmedlarens bedömning

En uppdelning på olika program tyder på att det finns tydliga systematiska skillnader i motiv mellan programmen oavsett tidpunkt för placering (se *tabell 13*). Ett program som anses stärka deltagarnas ställning på arbetsmarknaden tenderar att ha ”nytta” som motiv oavsett när man går in i programmet. Även inom programmen finns dock skillnader så att de som går in sent oftare betonar förnyelse av ersättningsrätten som motiv. Genomgående betonar arbetsförmedlarna nyttomotivet i större utsträckning än de arbetslösa som istället i större utsträckning betonar programmet som tillfällig sysselsättning och som ett sätt att förnya rätten till arbetslöshetsersättning.

**Tabell 13.** Motiv för deltagande fördelat efter tid för inträde enligt förmedlaren

Program/ Arbetslöshetstid	Nytta	Förnya ersättning- en	Tillfällig syssel- sättning	Andel av deltagare
ALU				
1-24 veckor	55,1	37,1	15,1	51,1
25-48 veckor	40,2	44,1	15,7	25,4
49- veckor	31,9	66,0	12,8	23,4
Autb				
1-24 veckor	94,2	3,8	2,5	63,8
25-48 veckor	94,3	1,9	2,8	28,2
49- veckor	86,7	10,0	6,7	8,0
Uvik				
1-24 veckor	78,0	4,8	9,7	72,7
25-48 veckor	73,3	5,0	11,7	23,4
49- veckor	80,0	0,0	20,0	3,9
API				
1-24 veckor	83,1	6,9	10,7	66,6
25-48 veckor	88,2	8,6	8,6	23,7
49- veckor	84,2	23,7	5,3	9,7

### Lämplighet för program och jobbchans

För att få en tydlig analys av sambandet mellan förmedlarnas bedömning av lämplighet för program och de sökandes chanser på arbetsmarknaden har jag använt samma mått på jobbchans som i avsnittet om sökande och relaterat detta till förmedlarnas bedömning. Resultaten framgår av *tabell 14*. För tre av programmen anses åtminstone den ”bästa” fjärdedelen av de sökande mindre lämpliga medan skillnaden är liten mellan övriga tre fjärdedelar. Resultaten ger alltså i allmänhet inget klart stöd för att ”*cream-skimming*” skulle förkoma. Man kan dock ställa sig frågande till den stora andel som anses lämpliga även i grupper med förhållandevis goda chanser på arbetsmarknaden. En förklaring som ligger nära till hands är att man helt enkelt har svårt att bedöma vilka som klarar sig bra och vilka som inte gör det.<sup>8</sup>

Ett program, Utbildningsvikariat, skiljer sig dock från de övriga genom att det här istället är den sämsta fjärdedelen som anses mindre lämpliga och den bästa hälften anses mest lämpliga. Här kan man alltså se klara tendenser till ”*cream-skimming*”. Bakgrunden är troligen att Utbildningsvikariatet är vanliga jobb med samma kompetenskrav som ställs på dessa. Arbetsgivarna vill ha så bra vikarier som möjligt vilket förmedlarna i viss utsträckning också accepterar.

**Tabell 14.** Samband mellan jobbchans och förmedlarens bedömning av den sökandes lämplighet för olika program. Andel i procent som anses ”mycket lämpliga”

Skattad chans få jobb	AUTB	ALU	UVIK	API
Sämsta kvartil	41,1	19,5	45,4	54,1
Näst sämsta kvartil	43,7	18,8	51,7	54,4
Näst bästa kvartil	37,3	18,1	56,3	54,7
Bästa kvartil	30,4	14,3	53,3	38,0
Antal observationer	3061	2905	3025	3040

<sup>8</sup> Vi bortser då från möjligheten att arbetsförmedlarna har tillgång till information om de sökande som inte fångats in i den modell som används för att skatta ”jobbchans”. Det förefaller dock svårt att tro att sådana faktorer skulle väga så tungt att de radikalt skulle förändra modellens bedömning. Trots allt ingår i modellen mått som avspeglar både arbetssökandes och förmedlarnas subjektiva bedömning av förutsättningarna på arbetsmarknaden.

## 7 Vem bestämmer deltagandet?

Vi har nu granskat de sökandes intresse att delta i och förmedlarnas bedömning av olika sökandes ”lämplighet” för program. Vi ska nu undersöka det samlade resultatet av de båda parternas intresse och agerande. Vi ska alltså undersöka vad som påverkar de *faktiska* placeringarna. Den fråga vi ska försöka besvara är vem som bestämmer om en individ ska delta i ett program eller inte. Är det förmedlaren, den sökande eller sker deltagandet i samförstånd mellan de båda?

En första indikation om hur inflytandet är fördelat vid beslut om deltagande i program kan man få genom att undersöka vem som tog initiativ till deltagandet. Om den sökande själv tagit initiativ till deltagandet kan man förutsätta att det stämmer väl med de egna preferenserna och de ”lönsamhetsbedömningar” man gör. Skulle initiativet komma från förmedlaren bör erbjudandet ligga i linje med förmedlarens preferenser. Sedan kan givetvis den andra parten ha inflytande genom att avböja ett erbjudande. Förmedlaren har dock en viss ”tvångsmakt” genom att ett erbjudande kan förenas med en kraftig försämring av arbetslöshetsalternativet: En vägran att acceptera ett erbjudande kan leda till att den sökande stängs av från ersättning från arbetslöshetsförsäkringen under en period. Även här finns förstås en risk att svaren, särskilt från förmedlarna, speglar vad man borde svara och inte vad som faktiskt hänt. Förmedlarna kan möjligen uppleva att det är de som *borde* ta initiativet och därför svarar att de också gjort det.

**Tabell 15.** Vem tog initiativet till programdeltagande? Enligt sökande

Initiativ	ALU	AUTB	UVIK	API	DAT
Eget	39,4	50,2	25,5	46,6	25,8
Arbetsförmedlare	47,7	36,1	45,4	32,2	70,1
Företag/ anordnare	3,6	1,6	21,3	7,6	0,8
Eget+af	6,1	9,4	4,6	11,4	3,0
Eget+anordn	0,4	0,0	1,9	0,8	0,0
Af+anordn	0,6	0,8	0,5	0,4	0,0
Eget+af+an- ordnare	1,1	0,0	0,0	1,1	0,0



**Tabell 16.** Vem tog initiativet till programdeltagande? Enligt arbetsförmedlarna

Initiativ	ALU	AUTB	UVIK	API	DAT
Sökande	22,7	23,7	4,3	25,4	10,9
Arbetsförmedlare	54,4	45,8	64,1	39,6	74,0
Företag/ Anordnare	1,8	0,0	8,9	2,5	0,4
Sökande+af	19,0	28,9	9,4	26,2	14,0
Sökande +anordn	0,8	0,0	1,2	1,0	0,0
Af+anordn	0,5	0,5	7,7	1,8	0,4
Sökande+af +anordnare	1,0	1,0	4,3	3,5	0,4

Tabell 15 visar vem som tog initiativet enligt de sökande och tabell 16 samma sak enligt förmedlarna. Vi kan först och främst notera att det finns skillnader mellan de sökandes och förmedlarnas uppfattning. Båda parterna tenderar att betona den egna rollen mer. De sökande anger alltså i betydligt större utsträckning att initiativet tagits av de sökande än vad förmedlarna gör och förmedlarna anger i större utsträckning att de själva tagit initiativet. En stor del av den skillnaden förklaras av att förmedlarna i betydligt större utsträckning menar att det var ett gemensamt initiativ från förmedlare och sökande i de fall där de sökande menar att det var enbart deras eget initiativ. De sökande tenderar även att i större utsträckning lägga initiativet på företag/anordnare. Sammantaget blir intrycket dock att det vanligaste är att initiativet kommer från förmedlaren men att initiativ från den sökande även spelar en betydande roll. Tendensen att betona den egna rollen tyder på att placeringarna i stor utsträckning sker frivilligt och i linje med de egna önskemålen.

Vi kan också notera att det finns stora skillnader mellan olika program. Särskilt Datortek skiljer sig från övriga genom en stor andel initiativ från förmedlare både enligt sökande och förmedlarna själva. Orsaken kan vara dels att programmet var nytt och ganska okänt bland de sökande dels att det volymmål som fanns för programmet innebar en kraftig volymökning. Den sökandes initiativ spelar en ganska liten roll för Utbildningsvikariat där istället företaget/anordnarens initiativ spelar större roll än för andra program. Även för Utbildningsvikariat spelar förmedlarnas initiativ stor roll vilket också kan hänga samman med det i förhållande till tidigare volymer höga volymmål som fanns det här året.

Ett annat sätt att testa vilken vikt som sökande respektive förmedlare har vid besluten är att utnyttja den tidigare redovisade bedömningen av intresse respektive lämplighet som deltagarna i beslutsprocessen har gjort och se i vilken ut-

sträckning detta får genomslag i de faktiska övergångarna till program. Skulle då de sökandes intresse helt sakna betydelse medan förmedlarnas bedömning får tydligt genomslag kan detta tolkas som att det i första hand är förmedlarna som bestämmer vem som skall delta. Skulle istället de sökandes intresse få tydligt genomslag medan förmedlarnas lämplighetsbedömning skulle sakna betydelse blir slutsatsen den motsatta. En närmare beskrivning av modellen finns i Bilaga 2.

Resultaten som redovisas i *tabell 17* visar ganska tydligt att både de arbetsökandes intresse och arbetsförmedlarnas bedömning av de sökande spelar roll för övergångarna till program. De sökande som inte är intresserade övergår i mindre utsträckning till program än de som är intresserade och de som anses mindre lämpliga av förmedlarna övergår i mindre utsträckning än de som anses lämpliga. Skillnaden mellan extremkategorierna är ofta stor, särskilt vad gäller förmedlarnas lämplighetsbedömning. Detta talar möjligen för att förmedlarnas bedömning väger något tyngre men en mycket intresserad sökande kan säkert många gånger övertala en förmedlare att få delta även om han eller hon inte bedöms särskilt lämplig. Man kan alltså inte säga att deltagandet ensidigt styrs av den ena eller andra parten.<sup>9</sup> Analysen stöder alltså de resultat som redovisats tidigare.

Som vi tidigare konstaterat finns starka skäl att tro att övergångsfrekvensen till program varierar med arbetslöshetstiden. Ett skäl är att programmen kan användas för att förnya rätten till ersättning i arbetslöshetskassan. Ett annat kan vara en prioritering av långtidsarbetslösa. Det finns också skäl att tro att tidsmönstret skiljer sig mellan olika program. Man kan vänta sig att inträdet till program som förväntas förbättra deltagarnas förutsättningar på arbetsmarknaden sker tidigare än i program som är mer inriktade på att skapa tillfällig selsättning.

Detta bekräftas också av resultaten. I allmänhet ökar benägenheten att gå in i program med arbetslöshetstiden. Ökningen är dock ganska måttlig fram till en arbetslöshetstid av cirka ett år. Därefter ökar benägenheten kraftigt att gå in i vissa program. Det gäller framför allt Arbetslivsutveckling och, i något mindre grad, Arbetsplatsintroduktion. Övergångarna till Arbetsmarknadsutbildning är relativt konstanta över tiden bortsett från de allra första veckorna av arbetslös-

---

<sup>9</sup> Eftersom jämförbart mått på intresse saknas för de som deltog i ett program vid intervjun har jag använt andra uppgifter i intervjun för att tilldela dessa ett värde på intresseindikatorn (se bilaga 2). Detta kan dock innebära att betydelsen av de sökandes preferenser underskattas i analysen.

het. Ett mål för verksamheten under den aktuella perioden var att antalet långtidsarbetslösa skulle minska. Som långtidsarbetslösa räknades de som varit öppet arbetslösa under en sammanhängande period om minst 6 månader. Man skulle därför kunna förvänta sig en uppgång i placeringar omkring den tiden. Någon tydlig topp i placeringarna omkring sex månaders arbetslöshet kan dock inte observeras.

**Tabell 17.** Effekt av arbetslöshetstid och preferensvariabler på benägenheten att övergå till olika program. Estimerade riskkvoter. Robusta standardavvikelser inom parentes

Variabel	AUTB	ALU	UVIK	API
<u>Arbetslöshetstid vid intervju</u>				
1-8 veckor	1,000	1,000	1,000	1,000
9-16 veckor	1,928 *** (0,254)	1,381 ** (0,202)	1,151 (0,122)	1,180 (0,146)
17-24 veckor	1,748 *** (0,264)	1,339 * (0,220)	0,795 (0,111)	0,759 * (0,124)
25-32 veckor	1,972 *** (0,331)	1,283 (0,241)	1,159 (0,166)	1,172 (0,189)
33-40 veckor	2,187 *** (0,401)	2,045 *** (0,380)	0,819 (0,161)	1,121 (0,216)
41-48 veckor	2,066 *** (0,487)	3,141 *** (0,594)	0,773 (0,195)	1,282 (0,290)
49-56 veckor	2,878 *** (0,694)	5,087 *** (0,932)	0,275 ** (0,140)	1,352 (0,371)
57-64 veckor	2,193 ** (0,865)	10,679 *** (1,968)	0,558 (0,560)	4,067 *** (0,959)
65- veckor	1,464 (0,595)	4,568 *** (1,246)	0,330 (0,433)	2,086 ** (0,682)
<u>Individens intresse av att delta</u>				
Ja, absolut	1,636 (0,512)	3,469 *** (1,103)	5,096 *** (2,651)	1,834 ** (0,495)
Ja, kanske	1,174 (0,374)	2,220 ** (0,717)	2,708 * (1,433)	1,094 (0,307)
Nej, helst inte	0,924 (0,354)	1,402 (0,513)	2,297 (1,356)	0,641 (0,254)
Nej, absolut inte	1,000	1,000	1,000	1,000
<u>Förmedlarens bedömning av den sökandes lämplighet för programmet</u>				
Mycket lämplig	5,875 *** (2,025)	3,163 *** (0,808)	14,264 *** (8,486)	8,954 *** (5,387)
Ganska lämplig	3,406 *** (1,194)	2,443 *** (0,605)	3,030 * (1,847)	3,872 ** (2,355)
Ganska olämplig	1,617 (0,623)	1,084 (0,297)	0,554 (0,461)	2,251 (1,516)
Mycket olämplig	1,000	1,000	1,000	1,000
Antal observationer	4048	2994	4048	4048
Pseudo-R <sup>2</sup> (1-L <sub>1</sub> /L <sub>0</sub> )	0,065	0,136	0,070	0,054

\*\*\*signifikant på 1-procentsnivån, \*\* 5-procentsnivån, \* 10-procentsnivån

## 8 Sammanfattning och slutsatser

Mellan 68 och 85 procent av de arbetssökande är positivt inställda till att delta i de olika programmen i undersökningen. Endast en mindre andel är direkt negativa till att delta. Andelen som svarat att de helst eller absolut inte vill delta varierar mellan 10 och 21 procent. På motsvarande sätt anser förmedlarna att en stor del av de arbetslösa är lämpliga åtminstone för något program.

Arbetsförmedlarnas bedömningar motiveras i stor utsträckning av att deltagarna skall ha nytta på arbetsmarknaden av att delta. Det näst viktigaste motivet är att ge sökande möjlighet att kvalificera sig för en ny period med ersättning från arbetslöshetskassan ("utförsäkringsgarantin"). Dessutom påverkas förmedlarnas agerande av de mål som finns för verksamheten. Förmedlarna betraktar flertalet program som medel för att förbättra möjligheterna för den sökande. Det finns dock tydliga skillnader. Arbetslivsutveckling och Beredskapsarbete anses i stor utsträckning tjäna som tillfällig sysselsättning och som ett instrument för att förnya rätten till ersättning från arbetslöshetskassan.

Även om man i enkäten svarar att placeringarna i stor utsträckning styrs av en prioritering av "svaga grupper" är det svårt att hitta andra tydliga indikationer på detta. Man ser inte någon tydlig prioritering av de som har de sämsta förutsättningarna. I varje fall inte till de program som ingår i undersökningen. Andelen som bedöms som mycket lämplig för olika program är i stort sett densamma bortsett från den "bästa" fjärdedelen bland de arbetssökande. En anledning kan vara att förmedlarna i praktiken har svårt att bedöma de sökandes förutsättningar. En annan anledning kan vara att de stora volymerna vid den här tiden gjorde att en stor del av de sökande skulle ha kunnat delta och att man därför inte behövde göra några tydliga prioriteringar.

Med ett undantag finns inte heller några tecken på att man prioriterar personer med goda förutsättningar till programmen. Den bästa sökandegruppen har i allmänhet lägre prioritet än övriga. Ett undantag är dock Utbildningsvikariatet där den bästa hälften av de sökande har högst prioritet. Detta pekar på att olika former av anställningsstöd kan vara förenade med "cream-skimming" orsakad av arbetsgivarnas krav och önskemål. Om man vill använda stöden för personer med dåliga förutsättningar på arbetsmarknaden är det därför viktigt att det finns tydliga villkor vem som får anställas, t ex endast långtidsinskrivna.

De sökande har fler och mera komplexa motiv för att delta än arbetsförmedlarna har för sina bedömningar. Även för de sökande är nyttomotivet viktigt

men minst lika viktigt är mera kortsiktiga motiv som att man vill ha något att göra och risken att förlora ersättningen från arbetslöshetskassan. Det finns en påtaglig skillnad i motiv mellan de som går in tidigt i ett program och de som går in sent. De som går in tidigt är i betydligt större utsträckning motiverade av att de tror att deltagandet skall förbättra deras möjligheter på arbetsmarknaden medan det motivet spelar mindre roll bland de som går in sent. Här dominerar istället de som riskerar att förlora sin kassaersättning. Att deltagarna i mindre utsträckning betonar programmen som medel för att förbättra förutsättningarna på arbetsmarknaden är förmodligen en orsak till att de sökande har en mera obestämd uppfattning om vilka program de vill delta i. Detta kan också hänga samman med att de sökande inte på samma sätt som förmedlarna känner till detaljerna i de olika programmen. De sökande har ungefär samma uppfattning om de olika programmens effekter som förmedlarna, dvs ALU och Beredskapsarbete ses mera som tillfälliga sysselsättningar än som medel för att förbättra möjligheterna medan Arbetsmarknadsutbildningen i hög grad anses förbättra deltagarnas position på arbetsmarknaden.

Både arbetsförmedlare och den sökande har inflytande över beslut om deltagande som troligtvis i allmänhet sker i samförstånd mellan parterna och det är vanligt att deltagandet kommer till både genom initiativ från den sökande och förmedlaren. Det innebär att båda parternas överväganden och preferenser får genomslag i besluten. Det innebär också att man i utvärderingsmodeller inte kan utgå från att ena eller andra sidan ensidigt bestämmer urvalet. Det betyder naturligtvis också att om någon av parterna har motiv som motverkar ett effektivt användande av programmen kommer detta att slå igenom i de faktiska resultaten.

Även om huvudmotivet för deltagande varit en önskan att förbättra situationen på arbetsmarknaden har betydande inslag av andra motiv också funnits vilket kan ha bidragit till dåliga resultat ur ren effektivitetssynpunkt. Den faktor som framför allt har pekats ut är programmets roll som medel för att förnya rätten till arbetslöshetsersättning. Att den låga effektiviteten hos programmen generellt sett skulle bero på detta får dock inget tydligt stöd i undersökningen. Vissa program som Arbetsmarknadsutbildning, Utbildningsvikariat och Arbetsplatsintroduktion används i liten utsträckning i det syftet. Enligt förmedlarna är förnyelse av rätten till ersättning från arbetslöshetskassa det viktigaste motivet för placering i 4-8 procent av fallen för dessa program. Andelarna bland de sökande är något högre och ligger mellan 14 och 27 procent. I de flesta fall anger deltagarna då också ett annat motiv till att delta. Det skulle dock

kunna gälla för de program, Arbetslivsutveckling och Beredskapsarbete, som i rätt stor utsträckning används för att förnya rätten till ersättning.

## Referenser

AMS (1997), Konjunkturberoende åtgärder. Årsrapport 1995/96, Apra 1997:2, Arbetsmarknadsstyrelsen.

Calmfors, L, Forslund, A & Hemström, M (2002), "Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?", Rapport 2002:8, IFAU, Uppsala.

Carling, K & Richardson, K (2001), The Relative Efficiency of Labor Market Programs: Swedish Experience from the 1990's, Working Paper 2001:2, IFAU, Uppsala.

Eriksson, M (1997), To Choose or not to Choose: Choice and Choice Set Models. Umeå Economic Studies No 443. Umeå University.

Heckman, J, Smith, J & Taber, C (1996), "What Do Bureaucrats Do? The Effects of Performance Standards and Bureaucratic Preferences on Acceptance into the JTPA Program", Working Paper 5535, NBER.

Jackman, R (1995), "What Can Active Labour Market Policy Do?", *Swedish Economic Policy Review*, 1, 223-257.

SOU 1996:51, Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag, Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning (AR-BOM).



# Bilaga 1

## Skattning av jobbchans

I rapporten används en variabel som anger individens ”jobbchans”. Klassificeringen baseras på en skattning av olika variablers effekt på övergången från öppen arbetslöshet till arbete. Skattningen har gjorts med en s.k., proportional hazardmodell (se sidan 51 i rapporten) som skattats med Cox semiparametriska metod (SAS-programmet PHREG har använts). Tiden mäts i veckor och som arbete räknas dels alla som lämnat arbetsförmedlingens register med uppgift om att de fått arbete dels de som kvarstår i registren men antingen fått deltidsarbete, tidsbegränsad anställning eller fått ett annat arbete på öppna marknaden men ändå vill stå kvar som sökande (ombytessökande)<sup>10</sup>.

Med hjälp av de skattade koefficienterna ( $\beta$ ) för de olika variablerna och variablernas värden för individen ( $x_i$ ) har ett index för jobbchans beräknats för varje individ ( $\text{index}=\beta x_i$ ). Med hjälp av detta index har individerna rangordnats och delats in i fyra lika stora grupper. En grupp representerar de som har sämst förutsättningar, nästa en som har näst sämst, en som har näst bäst och en som har de bästa förutsättningarna.

De variabler som använts i analysen, de skattade koefficienterna och variablernas medelvärden framgår av *tabell A1.1*.

**Tabell A1.1.** Effekt av olika variabler på övergång från arbetslöshet till arbete. Estimerade koefficienter från intensitetsregression. Variablerna har värdet 1=ja och 0=nej där inget annat sägs

Variabel	Estimat	Standardavvikelse	Medelvärde
<u>Egen bedömning av chans få jobb</u>			
Mycket goda	0,778	0,101	0,164
Ganska goda	0,291	0,097	0,318
Inte speciellt goda	0,025	0,102	0,299
Dåliga (jämf-kat)	0		
Vet ej/Ej svar	-0,087	0,236	0,023

*Tabellen fortsätter på nästa sida.*

<sup>10</sup> I förmedlingens register motsvaras detta av avaktualiseringskoderna 1-3 och byten till sökandekategorierna 21, 22, 31 och 41.

**Tabell A1.1** (forts). Effekt av olika variabler på övergång från arbetslöshet till arbete. Estimerade koefficienter från intensitetsregression. Variablerna har värdet 1=ja och 0=nej där inget annat sägs

<u>Har tydlig ”yrkesinriktning” enl förmedlares bedömning</u>			
Inte alls	-0,704	0,144	0,083
Till viss del	-0,785	0,097	0,215
Till stor del	-0,368	0,080	0,229
Helt och hållet (jämf-kat)	0		
Uppgift saknas	-0,414	0,088	0,176
<u>Ålder</u>			
18-24 år	0,577	0,122	0,232
25-29 år	0,427	0,098	0,211
30-39 år (jämförelsekat.)	0		
40-49 år	-0,199	0,099	0,178
50-54 år	-0,487	0,147	0,075
<u>Kvinna</u>			
Utomnordisk medborgare	-0,445	0,186	0,057
Arbetshandikapp	-0,701	0,195	0,068
Bosatt i skogslän	-0,000	0,084	0,265
Bosatt i storstadslän	0,078	0,075	0,312
Har utbildning i sökt yrke	-0,045	0,073	0,613
<u>Utbildningsnivå</u>			
Grundskola el motsv	0		
Gymnasial <3 år	0,063	0,089	0,452
Gymnasial ≥3 år	0,139	0,108	0,199
Eftergymn	0,208	0,118	0,145
Tidigare arbetserfarenhet (år)	0,020	0,006	10,7
<u>Tidigare arbetslöshet m m</u>			
Antal arbetslöshetstillfällen sedan 1991	-0,045	0,021	2,44
Sammanlagd tid i arbetslöshet (100-tal dagar)	-0,028	0,016	2,88
Antal arbetslöshetstillfällen som avslutats med arbete	0,229	0,024	1,22
Tidigare deltagit i BA	-0,175	0,117	0,101
Tidigare deltagit i ALU	-0,272	0,090	0,202
Tidigare deltagit i UVIK	0,216	0,118	0,116
Tidigare deltagit i ungdomspraktik	-0,218	0,097	0,211
Tidigare deltagit i AMI	-0,352	0,206	0,064
Tidigare deltagit i AUTB	0,008	0,074	0,368

*Tabellen fortsätter på nästa sida.*

**Tabell A1.1** (forts). Effekt av olika variabler på övergång från arbetslöshet till arbete. Estimerade koefficienter från intensitetsregression. Variablerna har värdet 1=ja och 0=nej där inget annat sägs

Har ersättning från a-kassa	-0,150	0,104	0,740
KAS	-0,227	0,133	0,113
Relativ arbetslöshet i boendekommun	-0,071	0,020	6,96
I program/arbetslösa i boendekommun	0,004	0,002	51,3
Antal observationer	4039		
Andel censurerade	0,72		
Pseudo-R <sup>2</sup> (1-L <sub>1</sub> /L <sub>0</sub> )	0,039		

Not: I modellen ingår även en uppsättning dummyvariabler för yrke

## Bilaga 2

### Modell för skattning av övergångsintensiteten till program (avsnitt 7)

Vi kan betrakta erbjudanden om att delta i program som ett alternativ i sökprocessen som, i likhet med erbjudanden om arbete, uppkommer delvis slumpmässigt under en sökperiod. Vi kan också, något förenklat, betrakta förmedlaren som den som lämnar ett erbjudande som det sedan är upp till den sökande att anta eller förkasta. Det förefaller rimligt att anta att den arbetssökandes beslut i första hand grundas på den underliggande värdering som man gett uttryck för i den intresseindikator som vi tidigare använt i analysen och att förmedlarens beslut att erbjuda individen att delta baseras på den lämplighetsbedömning som vi redovisat.

Eftersom det finns anledning anta att värderingen av program kan förändras under en arbetslöshetsperiod och frågan om intresset för att delta är ganska allmänt formulerad är det rimligt att tillåta att övergångsintensiteten varierar med arbetslöshetstid utöver vad som fångas in av intresse och lämplighet. Den modell som använts för den statistiska analysen är en s.k. piecewise constant proportional hazardmodell.

$$h = h(t) \cdot \exp(\beta x) \quad (1)$$

där  $h$  är övergångsintensiteten till arbete.  $h(t)$  är den tidsvarierande base-line hazarden medan  $\beta$  är koefficienter som skall skattas och  $x$  är en vektor av kovariat. Tiden är indelad i 8-veckorsintervall. Övergångsintensiteten antas vara konstant inom dessa men kan variera mellan intervallen. Skattningarna har gjorts med en s.k. *competing risk*-modell vilket innebär att separata skattningar gjorts för övergången till de olika programmen.

Ett problem här är preferensindikatorn bland de sökande. Som jag nämnde tidigare har de som vid intervjutillfället deltog i det aktuella programmet inte fått den fråga som preferensindikatorn bygger på. Det betyder att det saknas indikator för ganska många av dem som faktiskt gått in i programmet. Jag har därför valt att tilldela även dessa ett värde dels utifrån vad de svarat om sitt intresse för andra program, deras allmänna uppfattning om program och vad personer som faktiskt deltagit har svarat. En närmare beskrivning av metoden ges nedan.

### **Imputering av värden för programpreferens för deltagare i program**

Till samtliga deltagare i undersökningen riktad till sökande ställdes en fråga med följande lydelse: ”Skulle Du som ett alternativ till arbetslöshet kunna tänka Dig att delta i...(a-g)? Välj mellan svaren 1) Ja, absolut, 2) Ja, kanske, 3) Nej, helst inte, 4) Nej, absolut inte och 5) Vet ej/Känner ej till åtgärden.

- a) Arbetsmarknadsutbildning
- b) ALU
- c) Beredskapsarbete
- d) Utbildningsvikariat
- e) Arbetsplatsintroduktion
- f) Datortek

För de som i en tidigare fråga uppgett att de vid frågetillfället deltar i ett visst program ställdes inte frågan *om just det alternativet*. Istället fick dessa för det programmet en fråga med följande lydelse: ”Vilken uppfattning hade Du om (program X) som alternativ till arbetslöshet innan Du påbörjade åtgärden? Tyckte Du att den var 1) Mycket bra, 2) Ganska bra, 3) Inte speciellt bra, 4) Dålig eller 5) Vet ej?

De båda frågorna är inte direkt jämförbara och ett stort problem när man vill undersöka preferensernas faktiska betydelse för övergången till specifika program är att jämförbar uppgift om preferens saknas för en stor del av de faktiska deltagarna. För att ändå få ett värde på den preferensindikator som den först nämnda frågan ger har jag utnyttjat att det finns ett ganska starkt samband mellan preferenserna för olika program (se avsnitt 3.3 i rapporten) och utnyttjat svaren för de andra programmen för att skatta ett värde för det aktuella programmet. Jag har dessutom utnyttjat att vissa deltagare faktiskt svarat på frågan för det aktuella programmet. Vissa hade redan hunnit lämna programmet medan andra felaktigt kodats i någon annan kategori på frågan om nuvarande sysselsättning. Vanligt är att personer som deltar i praktikprogram på en direkt fråga om vilken sysselsättning de har svarar att de har ett arbete.

Värdet på preferensindikatorn har skattat med vanlig linjär regression med preferensindikatorn som beroende variabel. De skattade ekvationerna för olika program framgår av *tabell A2.1*.

**Tabell A2.1.** Modell för imputering av värden på preferensindikator

Variabel	AUTB	ALU	BA	UVIK	API
Intercept	0,967	0,270	0,311	1,002	0,542
Preferens AUTB (1-4)	-	0,336	0,147	0,236	0,159
Preferens ALU (1-4)	0,222	-	0,302	0,026	0,089
Preferens BA (1-4)	0,113	0,350	-	0,181	0,150
Preferens UVIK (1-4)	0,232	0,038	0,237	-	0,385
Preferens API (1-4)	0,117	0,107	0,151	0,294	-
ARBTRO (1-3)	0,066	0,063	0,048	0,006	0,078
Deltagare (1=ja, 0=nej)	0,138	0,236	0,303	0,274	0,166
R <sup>2</sup>	0,38	0,37	0,40	0,40	0,37
Antal obs	2076	2076	2076	2076	2076

Preferensindikatorn har värden mellan 1 och 4 där 1 representerar de som *absolut inte* kan tänka sig att delta och 4 de som *absolut* kan tänka sig att delta. Variabeln ARBTRO är svaret på följande fråga: ”Håller Du med, dvs instämmer Du 1) Helt 2) Delvis eller 3) Inte alls i följande påstående: Åtgärder gör att arbetslösa har större chanser att få jobb”. Den som instämmer helt får kod 3 medan den som inte alls instämmer får kod 1.

Den skattade preferensindikatorn har avrundats till jämna heltal.

## **IFAU:s publikationsserier – senast utgivna**

### **Rapport**

- 2002:1** Hemström Maria & Sara Martinson ”Att följa upp och utvärdera arbetsmarknadspolitiska program”
- 2002:2** Fröberg Daniela & Kristian Persson ”Genomförandet av aktivitetsgarantin”
- 2002:3** Ackum Agell Susanne, Anders Forslund, Maria Hemström, Oskar Nordström Skans, Caroline Runeson & Björn Öckert “Follow-up of EU’s recommendations on labour market policies”
- 2002:4** Åslund Olof & Caroline Runeson “Follow-up of EU’s recommendations for integrating immigrants into the labour market”
- 2002:5** Fredriksson Peter & Caroline Runeson “Follow-up of EU’s recommendations on the tax and benefit systems”
- 2002:6** Sundström Marianne & Caroline Runeson “Follow-up of EU’s recommendations on equal opportunities”
- 2002:7** Ericson Thomas ”Individuellt kompetenssparande: undanträngning eller komplement?”
- 2002:8** Calmfors Lars, Anders Forslund & Maria Hemström ”Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?”
- 2002:9** Harkman Anders ”Vilka motiv styr deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program?”

### **Working Paper**

- 2002:1** Blundell Richard & Costas Meghir ”Active labour market policy vs employment tax credits: lessons from recent UK reforms”
- 2002:2** Carneiro Pedro, Karsten T Hansen & James J Heckman “Removing the veil of ignorance in assessing the distributional impacts of social policies”
- 2002:3** Johansson Kerstin “Do labor market programs affect labor force participation?”
- 2002:4** Calmfors Lars, Anders Forslund & Maria Hemström “Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences”
- 2002:5** Sianesi Barbara “Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s”
- 2002:6** Larsson Laura “Sick of being unemployed? Interactions between unemployment and sickness insurance in Sweden”
- 2002:7** Sacklén Hans “An evaluation of the Swedish trainee replacement schemes”

- 2002:8** Richardson Katarina & Gerard J van den Berg “The effect of vocational employment training on the individual transition rate from unemployment to work”
- 2002:9** Johansson Kerstin “Labor market programs, the discouraged-worker effect, and labor force participation”
- 2002:10** Carling Kenneth & Laura Larsson “Does early intervention help the unemployed youth?”
- 2002:11** Nordström Skans Oskar “Age effects in Swedish local labour markets”
- 2002:12** Agell Jonas & Helge Benmarker “Wage policy and endogenous wage rigidity: a representative view from the inside”