



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel

Delrapport 1

Kristian Persson, Håkan Regnér

S t e n c i l s e r i e 1 9 9 9 : 1

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
2. Funderingar kring och erfarenheter av en decentraliserad arbetsmarknadspolitik	5
2.1 För- och nackdelar med en kommunalisering av arbetsmarknadspolitiken	6
2.2 Frikommunförsöket	8
3. Vad innebär försöksverksamheten med en friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel på länsnivå?	10
4. En allmän beskrivning av länen och nya projekt	12
4.1 Dalarna	13
4.2 Gävleborg	19
4.3 Jämtland	23
4.4 Skåne	28
4.5 Värmland	33
4.6 Sammanfattning	37
5. Utvärdering eller uppföljning?	38
5.1 Allmänt om utvärderingsansatser, metoder och begrepp	39
5.2 Experimentell och icke-experimentell utvärdering	43
5.3 Utvärdering av försöksverksamheten – problem	47
5.4 Uppföljning av försöksverksamheten – möjligheter	50
6. Avslutande kommentarer	52

Litteratur

Appendix A Uppdrag att utvärdera försöksverksamheten med en friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel

Appendix B Figur B1 – figur B5

Appendix C Projektbeskrivningar för Dalarna

Appendix D Projektbeskrivningar för Gävleborg

Appendix E Projektbeskrivningar för Jämtland

Appendix F Projektbeskrivningar för Skåne

Appendix G Projektbeskrivningar för Värmland

1. Inledning¹

Under 1990-talet har förutsättningarna för arbetsmarknadspolitiken förändrats avsevärt. År 1998 deltog nästan 6 procent av arbetskraften i olika arbetsmarknadspolitiska (AMP) åtgärder samtidigt som en öppen arbetslöshetsnivå på 4 procent utgör en långsiktig målsättning för den ekonomiska politiken. Under 1970- och 1980-talen var den genomsnittliga arbetslöshetsnivån ca. 3,5 procent samtidigt som andelen deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder sällan översteg 2 procent av arbetskraften. Arbetsmarknadspolitiken består idag av mer än 15 olika åtgärder jämfört med 5 under 1970-talet. År 1998 uppgick den budgetmässiga kostnaden för politiken till drygt 85 miljarder kronor, vilket kan jämföras med 24 miljarder kronor som högsta utgiftsnivån under 1970- och 1980-talen.

Parallellt med de kvantitativa förändringarna har det skett en successiv decentralisering av arbetsmarknadspolitiken. År 1995 övergick till exempel det politiska ansvaret för ungdomar under 20 år från stat till kommun och år 1996 fick kommunerna majoritet i de s.k. arbetsförmedlingsnämnderna. I denna nämnd ingår representanter från kommun, arbetsförmedling, länsarbetsnämnd och arbetsmarknadens parter; nämndens uppgift är att utforma arbetsmarknadspolitiken på ett sådant sätt att den tillfredställer behoven på lokal nivå.² Förhoppningarna är att en decentraliserad arbetsmarknadspolitik lättare skall kunna anpassas till individens och det lokal arbetslivets krav och på lång sikt leda till lägre arbetslöshet.

Som ett led i decentraliseringsstrategien beslutade regeringen våren 1998 att fem län (Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Skåne och Värmland) under en period av nästan två år skall utgöra försöksområden med en friare användning av vissa arbetsmarknadspolitiska medel och arbetslöshetsersättning. Försöksverksamheten innebär att länen dels kan utnyttja anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder utan att följa volymmålet,³ dels får använda nästan 20 procent av det totala anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder till otraditionella insatser. Under försöksperioden får länen också fatta beslut om aktivare

¹ Inledningsvis vill vi rikta vår uppskattning till Michael Johnsson på Näringsdepartementet som varit oss behjälplig med information och synpunkter på texten. Vidare ett tack till Lena Stoltz och annan personal på AMS för hjälp med bl.a. statistik. Ett tack även till de personer som deltog i arbetsseminariet på IFAU den 3:e februari.

² I princip övervakar nämnden arbetsförmedlingens verksamhet. Majoriteten av ledamöterna utses av kommunen, vilket innebär att kommunen kan styra statlig verksamhet.

användning av arbetslöshetsersättning, vilket innebär att arbetslösa personer som har rätt till ersättning från en arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd⁴ kan arbeta i projekt som initieras av länsarbetsnämnder eller kommuner.⁵ Målet med försöksverksamheten är att öka sysselsättningen i länen.

Arbetsmarknadsdepartementet har gett *Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering (IFAU)* i uppdrag att utvärdera försöksverksamheten; uppdraget skall redovisas som två delrapporter (rapport ett till den 2 januari 1999 och rapport två till den 1 augusti 1999), och en slutrapport i mars 2000. I uppdraget ingår att utvärdera försöksverksamheten med avseende på: (i) åtgärdseffektivitet (ii) tillväxteffekter (iii) fördelningseffekter (iv) undanträngningseffekter (v) inlåsnings effekter (vi) konkurrens-effekter samt (vii) övervältringseffekter mellan stat och kommun. För att studera potentiella undanträngning-, inlåsnings- och övervältringseffekter av försöksverksamheten behövs det dock en längre uppföljningsperiod än den som ligger inom ramen för IFAUs uppdrag; detta framgår också av departementets uppdrag till IFAU.⁶ Ett liknande resonemang kan man även föra med avseende på studier av potentiella tillväxt- och konkurrens effekter; detta uppmärksammas dock inte inom ramen för uppdraget. Departementet diskuterar inte heller innebörden av begreppen eller exakt vad som skall utvärderas. Ytterligare problem är att tillgängliga utvärderingsmetoder inte fullt ut kan användas för att genomföra de utvärderingar som efterfrågas. Ett av syftena med denna rapport, utöver uppdraget att beskriva implementeringen av försöket, är därför att diskutera några centrala problem med utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i allmänhet och utvärdering av försöksverksamheten i synnerhet. Målsättningen är att ge en bild av utvärderingsforskningen och diskutera frågeställningar som på sikt kan utvärderas.

Rapporten är disponerad enligt följande. Avsnitt 2 diskuterar tidigare erfarenheter av en decentraliserad (läs kommunaliserad) arbetsmarknadspolitik. Avsnitt 3 diskuterar förutsättningarna för försöket och målen för verksamheten. Avsnitt 4 beskriver länen och

³ Volymmålet innebar att ett visst antal personer skulle delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och yrkesinriktad rehabilitering varje månad. I januari år 1999 (dvs. under pågående försöksperiod) övergavs volymmålet för samtliga län.

⁴ Den 1 januari år 1998 bytte ersättningssystemen namn till frivillig inkomstrelaterad försäkring och grundförsäkring. Den nya försäkringen är i många avseenden identisk med det gamla systemet.

⁵ Projekten får inte medföra konkurrensnedvridningar eller leda till inlåsnings- eller undanträngningseffekter. Även länsarbetsnämnder i icke-försökslän kan starta projekt men till skillnad från länsarbetsnämnderna i försökslänen måste projekten godkännas av arbetsmarknadsdepartementet.

länsarbetsnämndernas arbete med försöksverksamheten. Vidare presenteras några av de projekt som hittills har initierats. Avsnitt 5 diskuterar problem med att utvärdera försöket och ger förslag på indikatorer som kan användas för att följa verksamheten. Avsnitt 6 innehåller några avslutande kommentarer.

2. Funderingar kring och erfarenheter av en decentraliserad arbetsmarknadspolitik

Den svenska arbetsmarknadspolitikerna är primärt en statlig angelägenhet och utgör idag en viktig del av den nationella ekonomiska politiken. Politiken har dock inte alltid varit i statlig regi. De första arbetsförmedlingarna som bildades i början av 1900-talet sköttes av kommunerna, som ett komplement till fattigvården. Under de kriser som uppstod på 1920- och 1930-talen stod det dock klart att kommunerna, trots stora statliga bidrag, inte hade kapacitet att bygga ut verksamheten⁷. Samtidigt infördes en statsfinansierad arbetslöshetsförsäkring och staten behövde en organisation för att administrera denna.

I slutet av 1930-talet låg två statliga utredningar om arbetslöshetspolitiken klara, där det förordades att hela politiken, stegvis under en tioårs period, skulle förstatligas. Förstatligande av politiken skedde inte stegvis trots planerna, utan genomfördes den 29 april 1940. Anledningen till detta var att täcka det stora behovet av arbetskraft inom den civila och militära produktionen, samtidigt som en stor del av den manliga och yrkesverksamma befolkningen mobiliserades. Sverige delades in i 25 länsarbetsnämnder som skulle styra arbetet i de underlydande arbetsförmedlingarna. Organisationen växte markant under de följande fem krigsåren och personalstyrkan mångdubblades. Det är vid denna tidpunkt vi kan se ursprunget till de åtgärder som kan benämnas som den moderna svenska arbetsmarknadspolitikerna. Politiken innefattade utbildningsåtgärder, flyttningsbidrag, yrkesvägledning, omskolning, handikappåtgärder och platsförmedling i hela riket. Man märkte snart effektivitetsvinsterna av att se hela Sverige som en gemensam arbetsmarknad, istället för att begränsa sig till att förmedla arbete lokalt i kommunen.

Under 1990-talet har vi sett en återgång till ett ökat kommunalt inflytande över arbetsmarknadspolitikerna, t.ex. en majoritet av kommunalpolitiker/tjänstemän i arbets-

⁶ Se Appendix A.

förmedlingsnämnder och det ökade kommunala ansvaret för arbetslösa ungdomar. Det finns tre grundläggande orsaker till denna utveckling.

Sedan 1970-talet har den kommunala konsumtionen, som andel av BNP, fördubblats, vilket innebär att kommunen ansvarar för större delen av den offentliga verksamheten i Sverige.⁸ Kommunens ökade ansvar för arbetsmarknadspolitiken kan på detta sätt ses som en naturlig följd av en trend mot kommunalisering av den offentliga verksamheten.

En annan förklaring kan vara att staten, under första halvan av 1990-talet, sökte hjälp hos kommunerna för att aktivera de arbetslösa i syfte att upprätthålla deras kompetens och att förhindra utförsäkring av de arbetslösa. Kommunerna tillförde 100 000 utbildnings- och praktikplatser till arbetsmarknadspolitiken och kompenserades ekonomiskt av staten för de mesta av de kostnader som uppstod.

En tredje anledning till den ökade kommunaliseringen är de ökade kostnader (i första hand socialbidrag) som drabbat kommuner med stigande arbetslöshet. Arbetslösheten under 1990-talet har i stor utsträckning drabbat ungdomar och invandrare, vilka inte har arbetat i tillräcklig utsträckning för att kvalificera sig för arbetslöshetsersättning. Detta ger kommunerna starka incitament att engagera sig i arbetsmarknadspolitiken och på detta sätt minska sina kostnader.

2.1. För- och nackdelar med en kommunalisering av arbetsmarknadspolitiken

Ungdomar och invandrare har länge varit två prioriterade grupper för arbetsmarknadspolitiken. Huvudansvaret för dessa grupper ligger idag på kommunerna och det är möjligt att kommunerna har stor förmåga att förbättra både ungdomarnas och invandrarnas situation på arbetsmarknaden.⁹ Givet att detta stämmer kan en kommunalisering kunna medföra att grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden får bättre stöd än de får med en centralt styrd politik. En kommunaliserad arbetsmarknadspolitik kan även medföra en effektivare resursanvändning. En anledning är att kommunerna kan koordinera medel för t.ex. arbetsmarknadspolitik, socialtjänst och utbildning. Det är också möjligt att kommunerna, genom att koordinera resurserna,

⁷ Mellan 1916 och 1934 öppnades endast 19 nya förmedlingar (Delander m.fl. 1991)

⁸ Se RRV (1996a)

lyckas eliminera problem med rundgång, dvs. förhindra att individer går mellan olika åtgärder och bidragssystem.¹⁰ Å andra sidan kan en alltför koordinerad politik mot en särskild grupp skapa rundgångsproblem; ungdomar kan vara en sådan grupp. Idag får ungdomar som slutar gymnasiet efter en kort väntetid (90 dagar) kontant arbetsmarknadsstöd (grundförsäkring). Därefter kan de delta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd för att senare få en ny period av kontantstöd. Detta kan, i värsta fall, medföra att ungdomar inte tar egna initiativ till att söka jobb. På sikt kan de även hamna i en situation med socialbidragsberoende. Det är t.o.m. möjligt att det etableras en ungdomskultur där det är accepterat att inte söka arbete och att cirkulera mellan olika åtgärder. En kommunalisering kan således öka risken för att arbetsmarknadspolitiken återgår från att vara en del av den ekonomiska politiken till att bli en del av social-politiken.

Kommunerna kan också ha bättre och mer uppdaterad information om situationen på den lokala arbetsmarknaden. De kan t.ex. ha en god uppfattning om vilka företag som skall expandera inom kort och vilka som kommer att lägga ned. Kommunen kan även ha mer exakt information om de anställdas och de arbetslösas kompetens och genom snabba utbildningsinsatser kan de omlokalisera arbetskraft från stagnerande till expanderande företag.

Ett problem är dock att det kan skapas obalanser inom kommunen. Somliga företag kan vara bättre på att hävda sina behov än andra företag och kan därför erhålla mer kommunalt stöd vid t.ex. rekrytering och etablering. Detta kan snedvrída konkurrensen på den lokala arbetsmarknaden, vilket på sikt kan få negativa sysselsättningseffekter. Dessutom finns det en risk att kommunerna satsar resurser på industrier som på några års sikt ändå kommer att läggas ned.¹¹ Det finns också en risk att ensidiga satsningar på några få traditionella företag medför att andra och kanske mer expansiva företag flyttar till en annan kommun. Samtidigt kan det uppstå konkurrensförhållanden mellan

⁹ Vi känner inte till några strikta utvärderingar av denna problematik. Genom att studera förändringar före och efter perioden då kommunerna övertog ansvaret skulle det vara möjligt att få en god uppfattning om hur bra kommunerna är på att hantera dessa grupper.

¹⁰ Arbetsmarknadspolitiken gör det möjligt för somliga individer att cirkulera mellan åtgärder och ersättning från en arbetslöshetskassa. Ackum Agell m.fl. (1995) visar t.ex. att nästa 30 procent av de som fick ersättning någon gång under perioden 1988-1992 också fick ersättning 3 år efter det första tillfället. Resultat i Regné (1997) indikerar att arbetsmarknadsutbildning kan ha använts för att upparbeta rätten till en ny ersättningsperiod.

¹¹ Jämför till exempel med de stora statliga investeringarna i varvsnäring på 1970-talet. En kommun med en dominerade industri kommer med stor sannolikhet satsa stora resurser på den industrin i en situation då efterfrågan är låg.

kommuner, där den kommun som erbjuder bäst villkor har störst chans att få företag att etablera sig i kommunen.

Även den kommunal förvaltningen kan agera i eget intresse. Genom att anställa subventionerad arbetskraft via arbetsmarknadspolitiska åtgärder kan de hålla nere kostnaderna för offentlig service. Möjligheterna till detta beteende är stort eftersom de själva kontrollerar besluten över åtgärder. Observationer att kommuner anställer personer med socialbidrag med syftet att upparbeta deras rätt till arbetslöshetsersättning indikerar att detta förekommer (se RRV 1997).

Det finns ett antal andra problem med en kommunalisering av arbetsmarknadspolitiken. Ett är att kommunerna kommer att fokusera på lokala behov, vilket kan ge upphov till stora inlåsnings effekter. En kommun har starka incitament att förmå personer att bosätta sig i kommunen (skatteutjämnings systemet). Därför kan kommunen uppmana arbetslösa personer att delta i åtgärder istället för att uppmuntra dem att flytta till en annan kommun som har överskottsefterfrågan på arbetskraft. Här skulle arbetsförmedlingarna kunna verka som en motkraft, men eftersom arbetsförmedlingsnämnderna, vilka delvis styr arbetsförmedlingarna, domineras av kommunalt tillsatta ledamöter kan målkonflikter uppstå.¹²

Exemplen ovan har beskrivit vissa för- och nackdelar med en decentraliserad (läs kommunaliserad) arbetsmarknadspolitik. Det är naturligtvis svårt att utifrån dessa resonemang ha någon bestämd uppfattning om vilken effekt som kan förväntas domineras. Under senare år har dock en rad intressanta försöksverksamheter, i syfte att decentralisera arbetsmarknadspolitiken, påbörjats. Genom att noga följa upp och utvärdera dessa kan vi förhoppningsvis lära oss mer. Nedan presenteras en sådan utvärdering (frikommunförsöket) och vår egen uppföljning av försöksverksamheten inleds i avsnitt 3 (se även Joyce och Linderöth 1999).

2.2 Frikommunförsöket

I Behrenz m.fl. (1998) undersöks effekterna av utökad lokal samverkan på kommunal nivå. (De problem som diskuteras i där sammanfaller delvis med de problem denna studie ställs inför.) Frikommunförsöket innebär i stora drag ökade möjligheter att på kommunal nivå fatta beslut om statliga medel och att försökskommunerna träffar avtal med staten

om delfinansiering av de aktiviteter som hänförs till försöksverksamheten. Syftet med studien är att kartlägga konsekvenserna av ökad lokal samverkan mellan stat och kommun samt att jämföra utvecklingen av vissa indikatorer i försökskommuner med utvecklingen i några icke-försökskommuner.

De data som används för att studera effekterna kommer från två källor: från AMS Händelsedatabas och från svar på en postenkät. Enkäten skickades till samtliga kommunstyrelser och arbetsförmedlingar i landet. Svar erhöles från 230 kommunala tjänstemän, 308 kommunpolitiker och 224 förmedlingschefer, vilket innebär svarsfrekvenser på 59, 80 och 53 %. Enkätundersökningen genomfördes under perioden februari-april år 1998. Syftet med enkäten var att få en bild av hur tjänstemän på förmedlingarna, kommunala tjänstemän och politiker uppfattade den pågående utvecklingen mot ökad lokal samverkan. Den allmänna uppfattningen var att en ökad lokal samverkan kan ge påtagliga effektivitetsvinster.

För att studera effekten av frikommunförsöket så användes som jämförelsegrupper kommuner från samma förvärvsregion som en försökskommun.¹³ Som utfallsvariabler används:

1. genomsnittligt antal arbetslöshetsdagar,
2. andelen återinskrivna av de som avaktualiseras från en arbetsförmedling och
3. genomsnittligt antal dagar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Effekterna av frikommunförsöket mäts genom att jämföra skillnader i utfallsvariablerna mellan försökskommuner och jämförelsekommuner efter försöksperioden. Det antas att det inte har skett några ytterligare förändringar (dvs. inga konjunkturella förändringar eller annan försöksverksamhet) i försöks - eller jämförelsekommuner från perioden före försöket till perioden efter.

Rapporten visar att det knappt fanns någon noterbar skillnad mellan försökskommunerna och jämförelsekommunerna vad gäller genomsnittligt antal arbetslöshetsdagar. Efter försöksperioden är andelen återinskrivningar något lägre (7 %) och antalet dagar i åtgärder något högre (2 %) i försökskommunerna än i

¹² Siffrorna som presenteras i RRV (1997) visar att kommunerna i genomsnitt vill ha utökat inflytande över arbetsförmedlingsnämnderna och över arbetsförmedlingarna.

¹³ SCB har delat in Sverige i 111 lokala arbetsmarknader som i sin tur har delats in i tio ej geografiskt sammanhängande förvärvsregioner. Kommunerna som ingår i en förvärvsregion anses vara lika med avseende på bl.a. utbildning struktur och arbetsmarknad.

jämförelsekommunerna. Det är dock svårt att avgöra om dess skillnaderna beror på frikommunförsöket eller ej. Författarna försöker med hjälp av en logistisk regression, som bl.a. kontrollerar för olikheter i individ-karaktäristika, säkerställa effekten av frikommunförsöket; skillnaden mellan försöks- och kontrollkommunerna är dock genomgående små och sällan statistiskt säkerställda. Genom att, i regressionsanalysen, kontrollera för svaret på frågan ”i vad mån utvecklingen i kommunerna under den senaste tvåårsperioden inneburit en utökad reell samverkan” genomför författarna ett direkt test av försöksverksamheten. Resultatet pekar på att det inte finns några signifikanta skillnader i sannolikheten att erhålla ett arbete mellan kommuner där samverkan har varit ”betydande” och kommuner där den har varit ”obefintlig”.

Frikommunförsöket verkar således ha en mycket liten, om någon, effekt på individens sannolikhet att få ett arbete. En möjlig förklaring till resultaten är, enligt författarna, att försöksverksamheten inte har varit tillräckligt omfattande och/eller inte pågått under tillräckligt lång tid.¹⁴

3. Vad innebär försöksverksamheten med en friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel på länsnivå?

År 1998 beslutade regeringen att Dalarna, Gävleborg, Jämtland, Värmland och Skåne under en försöksperiod av nästan två år ska få använda vissa arbetsmarknadspolitiska medel på ett friare sätt. Tanken är att frihet i implementeringen av delar av politiken skall förbättra sysselsättningen i länen och skapa utrymme för regional tillväxt.¹⁵

Försöksperioden för Skåne är 1 mars år 1998 - 31 december 1999 och för de andra länen är försöksperioden 1 juli 1998 - 31 december 1999.

Länsarbetsnämnderna i försökslänen åtnjuter frihet på tre områden: För det första, får de använda arbetsmarknadspolitiska medel utan att uppfylla några volymmål. Detta medför att försökslänen har större frihet i sitt val av åtgärdsmix än icke-försökslän¹⁶. För

¹⁴ RRV har också följt upp frikommunförsöket (RRV 1997). De argumenterar att den lokala samverkan kan medföra att staten förlorar den budgetmässiga kontrollen över verksamheten. RRV pekar även på problemet att vissa kommuner skapade projekt som innebar att kommunen anställde individer som hade varit försörjda med socialbidrag med syftet att möjliggöra kvalificering för KAS/A-KASSA. Det går inte att utesluta att den här typen av kostnadsövertalning ökar med graden av decentralisering.

¹⁵ Se Regeringens proposition 1997/98:62 och Regeringsbeslut A97/2348/A.

¹⁶ Volymkravet har mött kritik och det har bl.a. framförts att länsarbetsnämnderna väljer kvantitet före kvalitet, dvs. ”billiga” åtgärder framför potentiellt ”effektiva” (RRV 1997). Regeringen övergav

det andra, får de använda en del av anslaget för arbetsmarknadspolitiska medel till otraditionell verksamhet.¹⁷ Detta innebär bl.a. att de har möjlighet att utveckla nya åtgärder. Åtgärder som utvecklas inom ramen för försöksverksamheten måste dock ha en tillväxtfrämjande inriktning och utgöra ett komplement till den regionala näringspolitiken. För det tredje, kan de fatta beslut om projektverksamhet inom ramen för aktivare användning av arbetslöshetsersättningen.¹⁸ En viktig organisatorisk aspekt på försöksverksamheten är att AMS inte är direkt involverad i verksamheten utan uppdraget går från departement direkt till länsarbetsnämnderna.

Målet med den friare användningen av arbetsmarknadspolitiska medel är att öka sysselsättningen. Det finns, av departementet fastställda, kvantitativa mål för försökslänen. Av tabell 3.1 framgår att målen är formulerade i både absoluta och relativa tal. För samtliga län utom Skåne gäller att sysselsättningen skall öka med 1 700 till 3 400 personer under försöksperioden (absolut mål). För Skåne län gäller att sysselsättningen skall öka så att antalet reguljärt sysselsatta i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder skall vara lika eller bättre med riksgenomsnittet, vilket skulle innebära ett absolut mål på ca 20 000 individer. Vidare gäller att summan av antalet arbetslösa personer och personer i åtgärder som andel av arbetskraften endast får vara mellan en (1) (Jämtland) och två (2) procentenheter över nivån för riket (relativt mål). För Skåne län gäller att andel i öppen arbetslöshet och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall vara lika med eller bättre än den som gäller i riket.

volymmålet för samtliga län i januari år 1999. Volymmålet har ersatts av fyra andra mål (maximalt 50 000 skall vara långtidsarbetslösa, 70 % av de som går yrkesinriktad AMU skall ha arbete inom 90 dagar, 80 % av arbetsgivarna ska få så många sökande att anställning genomförs och 90 % av de anmälda vakanserna skall anvisas till arbetslösa). I februari år 1999 återstår således endast två friheter för försöksverksamheten.

¹⁷ För Skåne 426 miljoner kronor, Dalarna 148 miljoner, Gävleborg 162 miljoner, Jämtland 79 miljoner, Värmland 176 miljoner. Gäller för 1998. Detta motsvarar ungefär 20 procent av det ordinarie anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder i länen.

¹⁸ För Skåne 110 miljoner kronor, Dalarna 32 miljoner, Gävleborg 39 miljoner, Jämtland 17 miljoner, Värmland 32 miljoner.

Tabell 3.1 Kvantitativa mål med försöksverksamheten

LÄN	ABSOLUT MÅL: SYSSELSÄTTNING 4:e kv. 1999 JÄMFÖRT MED 4:e kv. 1997	RELATIVT MÅL: ANDEL ARBETSLÖSA OCH I ÅTGÄRDER RELATIV RIKET
Skåne	+ 20 000	0 procentenheter
Dalarna	+ 3 400	+ 2 procentenheter
Gävleborg	+ 2 600	+ 2 procentenheter
Jämtland	+ 1 700	+ 1 procentenhet
Värmland	+ 3 400	+ 2 procentenheter

Not: Eftersom Skåne län utgör drygt tio procent av den svenska arbetsmarknaden har en minskning av andelen arbetslösa och andel i åtgärder i Skåne ett stort genomslag på riksgenomsnittet. Detta gäller analogt för sysselsättningen.

Under försöksperioden måste försökslänen följa de nationella mål för arbetsmarknadspolitiken och de allmänna regler som finns för arbetsmarknadspolitiken.

AMV har gjort ett förtydligande om inom vilka ramar försöksverksamheten bör bedrivas (AMV 1998, Dnr AP 98-8928-20). För det första, får försökslänen inte genomföra åtgärder som kan betraktas som varianter på redan existerande åtgärder. För det andra, får länen inte genomföra förändringar i aktivitets-, utbildnings- eller anställningsbidragen. För det tredje, kan de inte bevilja personer längre tid i ett program än den tid som stipuleras i gällande regelverk. För det fjärde, får försökslänen inte rikta medlen till andra än arbetslösa personer. Samtidigt måste försökslänen motivera alla projekt av arbetsmarknadsskäl. Vi tolkar dessa restriktionerna som att försöksverksamheten skall omfatta nya åtgärder och riktas endast till arbetslösa personer. Samtidigt får inte den ekonomiska ersättning till de som deltar vara högre än motsvarande ersättningar för de som deltar i åtgärder i icke-försökslän. Vidare får inte de arbetslösa delta i ett nytt program under en längre tidsperiod än de skulle ha gjort om de deltagit i ett traditionellt program. Sammanfattningsvis verkar friheten i försökslänen vara begränsad till utformning av nya åtgärder, utveckling av metoder för implementering av politiken och förändringar i åtgärdsmix utan volymkrav.

4. En allmän beskrivning av länen och nya projekt

Det finns stora skillnader mellan försökslänen och övriga län med avseende både på den öppna arbetslösheten och andel personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Länen uppvisar även stora skillnader i andelen sysselsatta personer. Det gäller såväl under den pågående försöksverksamheten som perioder före försöket. För att få en uppfattning om utvecklingen i länen kommer vi i detta avsnitt att ge en allmän bild av försökslänen, belysa hur arbetslösheten har utvecklats över tiden och vilka arbetsmarknadspolitiska åtgärder som länen har erbjudit de arbetslösa. För att tydligare belysa arbetsmarknads-situationen i försökslänen har vi även studerat deltidsarbetslösheten. Vi kommer även presentera den verksamhet som länen har utvecklat inom ramen för försöks-verksamheten.

4.1 Dalarna¹⁹

Allmän beskrivning

Dalarna består av 15 kommuner och är beläget i nordvästra Svealand. Invånarantalet uppgår till cirka 283 000, vilket innebär en befolkningsdensitet på 10 invånare per km².²⁰ År 1997 uppgick befolkningen i åldersintervallet 20-59 år till ca 145 000 personer. Utflyttningen från länet har under några års tid varit stor och under perioden 1994 till 1998 minskade befolkningen netto med drygt 6 000 personer. Utflyttningen har lett till att länet har en något skev åldersfördelning jämfört med riket (51 % av befolkningen i åldersintervallet 20-59 jämfört med 54 % i riket). Cirka 18 % av de som bor i länet har någon form av högskoleutbildning, vilket kan jämföras med 25 % i landet som helhet. I länet finns två utbildningsinstanser för högskoleutbildning, Högskolan i Dalarna och Vårdhögskolan i Falun med sammanlagt ca 6 000 studenter. Länet är ett skogslän och träförädlingsindustrier utgör en stor del av Dalarnas näringsliv. Järn-förädling och vattenkraft är två andra viktiga näringsgrenar. Offentlig service står också för en betydande del av sysselsättningen. Turism är en växande sektor i Dalarna och länet är det näst mest populära turistmålet (efter Stockholm) i termer av antal besökande turister.

¹⁹ Kopparbergs län före den 31 december 1996.

²⁰ Riksgenomsnittet är ca 20 personer per km².

Länsarbetsnämndens policy gällande försöksverksamheten

Försöksverksamheten innebär att delar av det regelverk som styr arbetsmarknadspolitiken inte längre gäller. Länsarbetsnämnden (LAN) anser att detta öppnar möjligheter för ett effektivare och mer efterfrågeanpassat arbete i arbetsförmedlings-nämnderna i länet. Länsarbetsnämnden har för avsikt att i så liten grad som möjligt reglera arbetet i nämnderna. I stället tänker de ge stöd för lokala initiativ och verka för att nya verksamheter och idéer sprids över hela länet. Länsarbetsnämnden har dock utformat en allmän plan för arbetsförmedlingsnämndernas verksamhet inom ramen för försöksverksamheten. Den mycket allmänna målsättningen är att utveckla strategier och konkreta handlingsplaner för de arbetslösa och näringslivet. Arbetet skall bedrivas efter de riktlinjer som skisseras i länsstrategin ”*Med förenade krafter mot år 2007*”.

Dokumentet preciserar olika utvecklingsområden och anger att arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall riktas mot följande områden som anses viktiga för länen:

- ekologisk hållbar utveckling
- IT/IT-media
- trä
- turism och kultur
- service och tjänster
- egenföretagande och entreprenörskap

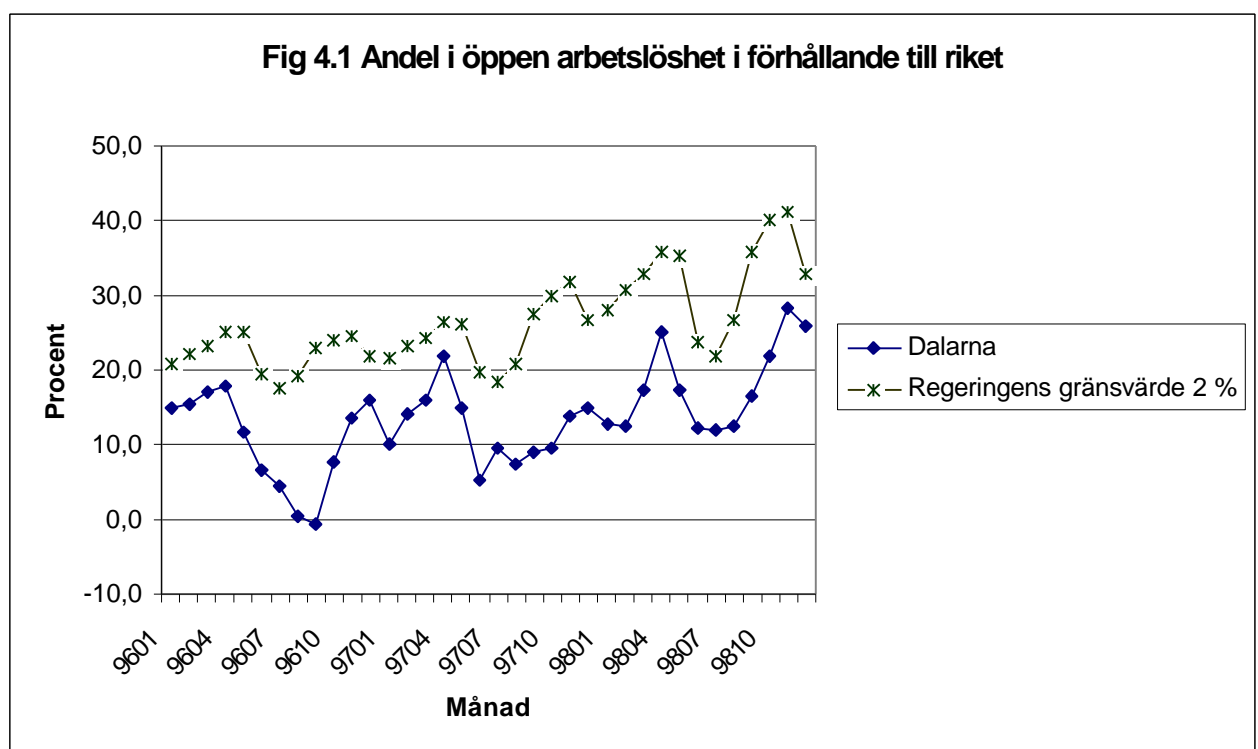
Länsarbetsnämnden har också slagit fast att inriktning och storlek på alla företagsinriktade insatser skall beslutas på lokal nivå, dvs. av arbetsförmedlingsnämnderna eller arbetsförmedlingschef. Enligt länsarbetsnämnden skall arbetslösa personer prioriteras och målen är att de skall få arbete eller kompetensutveckling. Länsarbetsnämnden betonar att nämnderna inte bör skapa eller använda åtgärder som kan generera undanträngningseffekter. Vidare anges att målen för arbetsmarknadspolitiken i länet som helhet är att skapa tillväxt utifrån lokala och regionala behov.

Öppen arbetslöshet, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och åtgärdssammansättning

I figur 4.1 presenteras utvecklingen av antalet öppet arbetslösa personer i åldrarna 16-64 i relation till arbetskraften i Dalarna och landet som helhet under perioden 1996-1998.

Syftet är att belysa situationen i länet innan försöksverksamheten inleddes den 1 juli 1998

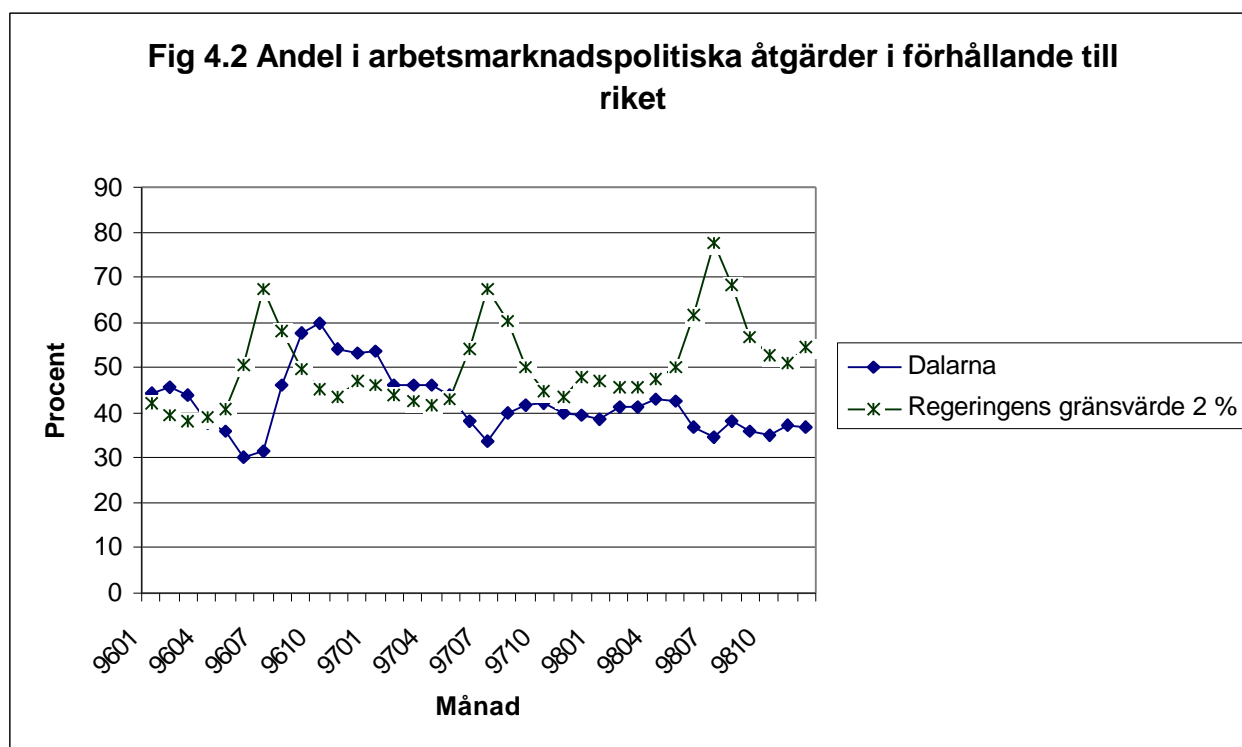
och vad som hänt sedan dess. Enligt regeringens mål skall arbetslösheten i länet som mest ligga två (2) procentenheter över riksgenomsnittet. Målsättningen anger en övre gräns för utvecklingen av den öppna arbetslösheten och den indikeras av kurvan som vi kallar regeringens gränsvärde. Positiva/negativa tal, d.v.s. kurvan ligger över/under nollstrecket, innebär att länet är sämre/bättre än riket och en positiv/negativ trend (lutning) visar att länet utvecklas sämre/bättre än riket. När kurvan för Dalarna skär tidsaxeln vid noll procent är nivån på den observerade variabeln densamma i länet som i landet som helhet.



Källa: Data för arbetslöshet och arbetskraftens storlek är hämtat från AMS Månadsdata respektive SCB (AKU)

Av figur 4.1 framgår att arbetslösheten har varit högre i Dalarna än i riket under stora delar av perioden 1996-1998. Däremot ligger nivån på arbetslösheten under den uppsatta målsättningen för försöksverksamheten. Dalarna har således redan innan försöket uppnått ett av regeringens delmål med försöksverksamheten. Det framgår också att arbetslösheten ökar i Dalarna i förhållande till riket (positiv lutning på kurvan). En liknande utveckling observeras för andelen av arbetskraften som är deltidsarbetslös (se figur B1 i Appendix B). I december år 1998 var deltidsarbetslösheten 30 procent högre i Dalarna än i landet som helhet. Ungefär 80 procent av de deltidsarbetslösa är kvinnor och många arbetar inom landstingskommunal och primärkommunal verksamhet.

Figur 4.2 visar utvecklingen av antalet personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som andel av arbetskraften i länet och jämfört med riket under perioden 1996-1998. Även för åtgärder gäller att nivån får överstiga riket som mest med två (2) procentenheter. Siffrorna i figuren skall tolkas på samma sätt som figur 4.1. Det framgår av figur 4.2 att andelen i åtgärder har legat under regeringens gränsvärde sedan försöksperioden startade.

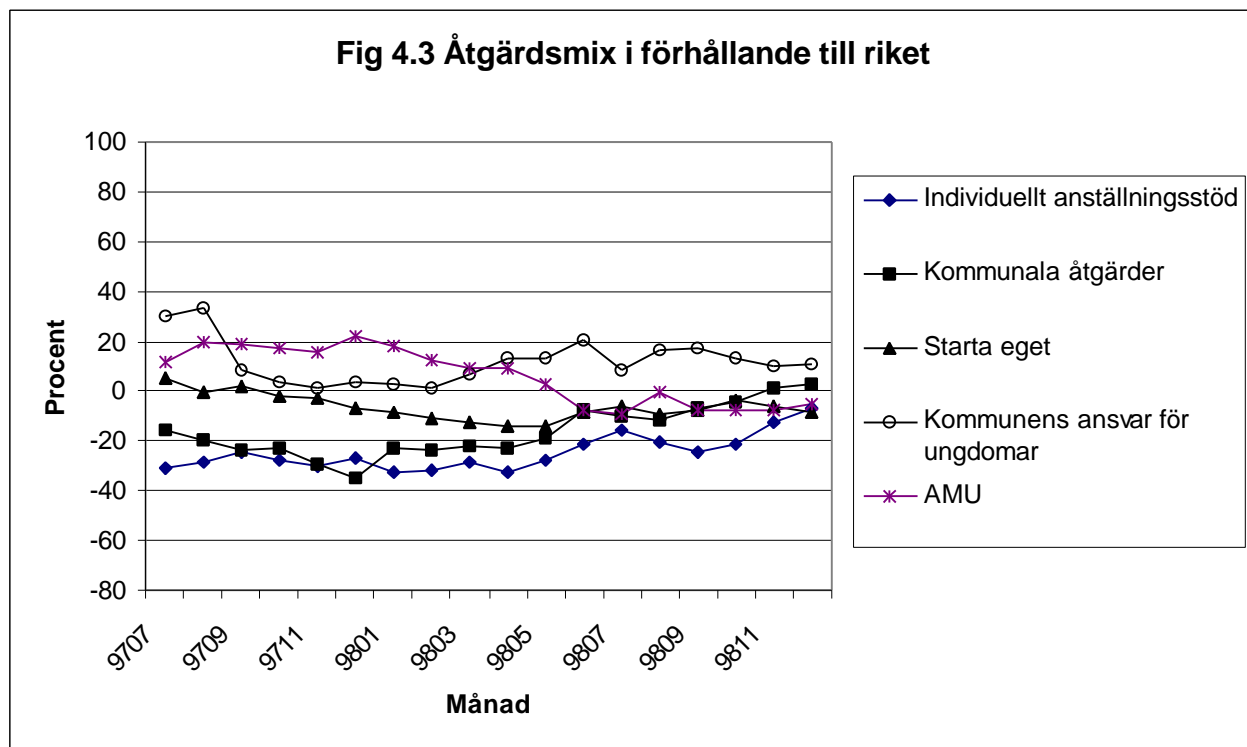


Källa: Data för antal individer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetskraftens storlek är hämtade från AMS Månadsdata respektive SCB (AKU)

En kritik som har riktats mot volymmålet är att det tvingar länsarbetsnämnderna att satsa på kvantitet i stället för kvalitet, dvs. länsarbetsnämnderna har hävdat att de har varit tvungna att prioritera mindre kostsamma åtgärder framför dyrare åtgärder för att kunna nå upp till volymmålet. Detta medförd bl.a. neddragningar av arbetsmarknadsutbildningen. Man skulle därför kunna förvänta sig att åtgärdsmixen i försökslänen förändras jämfört med sammansättningen i icke-försökslän. I figur 4.3 redovisas förändringen av åtgärdsmixen i försökslänet jämfört med riket under 1997-1998. Vi redovisar fem olika ”åtgärder”, varav tre är grupperingar²¹ av till utformning

²¹ Individuellt anställningsstöd innehåller de tidigare åtgärderna beredskapsarbete, rekryteringsstöd och vikariatsstöd. Kommunala åtgärder innefattar personer som deltar i åtgärd inom offentlig sektor,

liknande åtgärder, för att ge en mer översiktlig bild av verksamheten. Figuren kan tolkas som regional prioritering mellan olika åtgärder i förhållande till motsvarande prioritering i landet som helhet.



Källa: Data för antal individer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är hämtade från AMS Månadsdata

Vi vet från figur 4.2 att volymerna för de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är högre i Dalarna än i riket. Figur 4.3 visar hur prioriteringarna i länet ter sig i förhållande till riket. Av figur 4.3 framgår att åtgärdsmixen inte har förändrats särskilt mycket under perioden. Länet har hela tiden prioriterat åtgärden ”Kommunernas ansvar för ungdomar” jämfört med riksgenomsnittet. Prioriteringen²² av arbetsmarknadsutbildning har inte ökat under perioden, utan snarare minskat. Däremot observeras en ökning av ”Kommunala åtgärder” och ”Individuellt anställningsstöd”. Utvecklingen av åtgärdsmix indikerar att länet prioriterar åtgärder som påverkar efterfrågan på arbetskraft i den offentliga sektorn.

offentligt tillfälligt arbete (OTA) och resursarbete. Kommunens ansvar för ungdomar består av de två åtgärder för ungdomar under 25 år. Observera att kategori axel med värde noll (0) representerar riksgenomsnittet av totalt antal i specifik åtgärd dividerat med totala antalet individer i åtgärder i Sverige. Kurvor över (under) kategori axeln noll innebär således att länet prioriterar denna åtgärd högre (lägre) än riksgenomsnittet. Se också figur 4.1

En översikt av nya projekt i försökslänen

En restriktion på försöksverksamheten är att länen inte får utveckla åtgärder eller projekt som kan betraktas som varianter på redan existerande åtgärder. Genom att granska länets beskrivningar av de nya projekten vet vi om länen följer denna regel. Tyvärr har vi genomgående haft svårigheter att få fram dokumentation av nya verksamheter. Den information vi har lyckats få fram tyder antingen på att försöksverksamheten inte har kommit särskilt långt eller att nya projekt inte rapporteras till länsarbetsnämnden. Nedan ges en kortfattad beskrivning av de projekt som vi har fått information om. Projektnamnet anges i fet stil. Texten som följer efter projektnamnet är hämtad från länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingarnas egna beskrivningar av verksamheterna. Det kan tjäna som illustration av hur länen ser på försöksverksamheten.

1. ***Samverkan näringsliv-kommun-arbetsförmedling:*** Syfte och mål med försöket är finna projektidéer för det lokala näringslivet genom samverkan i utvecklingsgrupper. Samfinansieras av kommun, Företagarnas Riksorganisation och arbetsförmedling. I projektets förlängning kommer otraditionella medel att användas.
2. ***Tillväxtavtal för Siljankommunerna:*** Syftet och mål är att skapa bättre förutsättningar för att ta fram ett gemensamt tillväxtavtal för kommunerna. Kommunens merkostnader betalas av arbetsförmedlingarna i kommunerna, 500 000 kr.
3. ***RAFC, Rättviks Aktivitets- och FestivalCenter:*** Projektet skall klarlägga och belysa möjligheterna till ökat samarbete mellan företag, kommun och statliga myndigheter för att skapa förutsättningar i Rättvik för en ökning av antalet sysselsatta i besöksnäringen samt öka kommunens attraktivitet som etableringsort. Finansiering 448 000 kr som belastar konto för otraditionella medel.
4. ***Arbetsförmedlingsnämnden i Rättvik:*** Skall öka möjligheter att sammanställa försöksverksamheten på ett bra sätt. Finansieras av arbetsförmedlingen, ca 500 000 kr.
5. ***Studenternas näringslivsenhet vid Högskolan i Dalarna; CITU Företagskontakt:*** Att öka andelen akademiker i Dalaföretagen, kompetensutveckla företagen och öka möjligheterna för akademiker att göra examensarbeten i företagen. Finansieras med otraditionella medel 33 000 kr per kommun, sammanlagt 165 000 kr.

²² Observera att när vi talar om prioritering menar vi antalet individer i den specifika åtgärden i förhållande till andra åtgärder, inte hur de ekonomiska resurserna fördelats mellan åtgärderna.

6. **Siljanfood AB:** Finna ny marknader för befintliga produkter inom matproduktionen i Dalarna. Förväntas ge två arbetstillfällen i Rättvik och femton i övriga Dalarna. Finansiering av arbetsförmedlingen ca 600 000 kr.
7. **Vävasamman/Träprofil:** Etablera ett kompetenscentrum med inriktning mot ny och kundanpassad produktion inom trä- och textilbranschen med målsättningen att detta skapar tre nya företag i Rättvik. Finansieras av arbetsförmedling med 50 000 kr per deltagande kommun, sammanlagt 150 000 kr
- 8 **Rättviks närradioprojekt:** Etablera en närradiostation där hela kommunen och alla dess invånare tillvaratas (?). Projektet betalas med otraditionella medel till en kostnad av 200 000 kr vilka avser personalkostnader för de som sköter radiosändningarna.

Dalarna har initierat ytterligare projekt, men tyvärr innehåller dessa projektbeskrivningar endast namn på och kostnad för projekten; i Appendix C finns den presentation av den information vi har om dessa projekt. Bland försökslänsprojekt i Appendix C förekommer även olika former av renodlade resebidrag och former av anställningsstöd, vilket kan vara värt att följa upp med tanke på att de nya projekten inte får påverka aktivitets-, utbildnings- eller anställningsbidragen. Dessa former av bidrag skall enligt gällande praxis redovisas under de ordinarie otraditionella medlen.

4.2 Gävleborg

Allmän beskrivning

Gävleborgs län består av 10 kommuner och är beläget i södra Norrland. Länet har 282 000 invånare och befolkningsdensiteten är ca 14 invånare per kvadratkilometer. Andelen av befolkningen i arbetsför ålder (20-59 år) är 53 %. Precis som Dalarna präglas länet av nettoutflyttning och mellan åren 1994 och 1998 minskade befolkningen med 5 000 personer. I länet finns två instanser för högre utbildning, Högskolan i Gävle/Sandviken samt Vårdhögskolan i Gävle med sammanlagt 5 500 studerande. Ungefär 18 % av invånarna är högskoleutbildade. Näringslivet domineras av verksamheter inom skogsnäring med förädlingsindustrin, stål- och verkstadsindustrin. Landstingen och primärkommunerna är sammantaget dock den största enskilda arbetsgivaren i länet.

Länsarbetsnämndens policy gällande försöksverksamheten

Målet med försöksverksamheten är att ge arbetsmarknadspolitiken en tydligare inriktning mot tillväxtpolitik. Länsarbetsnämnden har inte formulerat någon över-gripande länsstrategi. Istället har länsarbetsnämnden fördelat sysselsättningsmål till samtliga kommuner i länet och givit arbetsförmedlingsnämnderna uppdraget att utforma strategier för att uppnå målet. Länsarbetsnämnden har uttryckt önskemål om att följande punkter skall beaktas vid utformningen av strategierna:

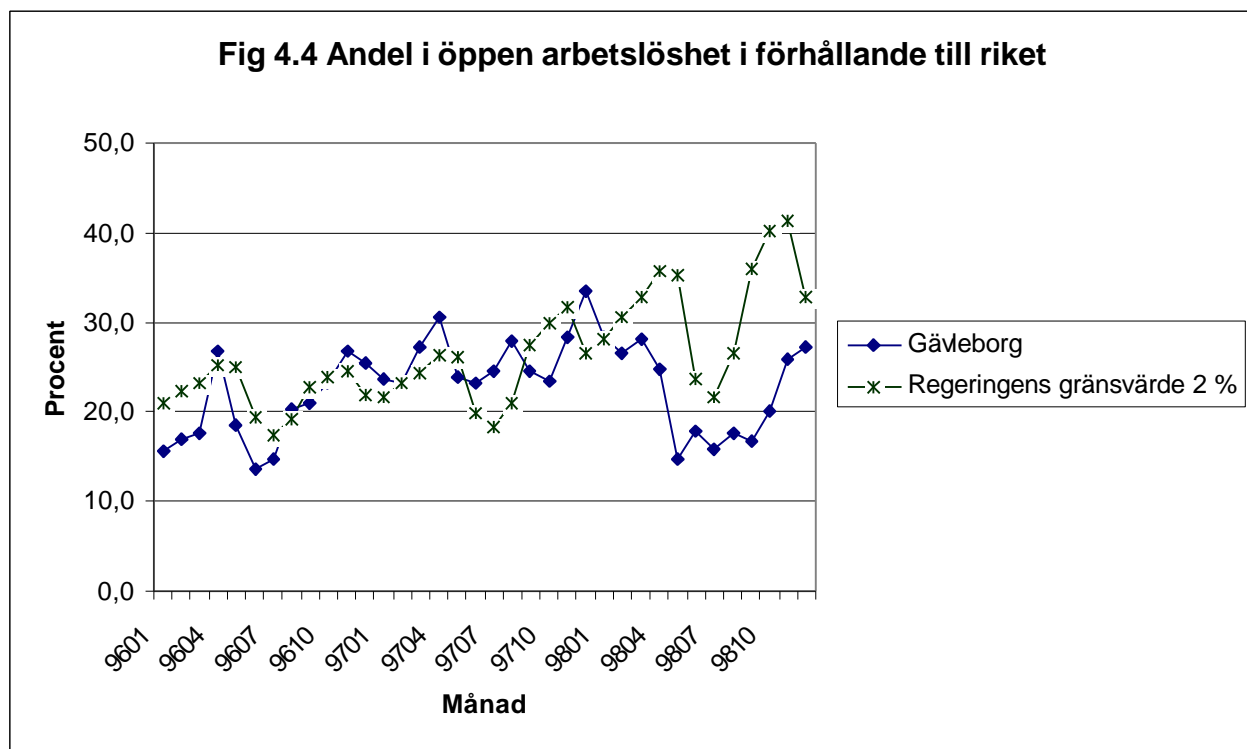
- särskild planering att uppnå obalansmålen²³ för varje kontor
- samverkan med näringsliv och högskola. Kommunöverskridande verksamhet efterlyses
- traditionella åtgärderna skall vara tillväxtinriktade
- kontoren skall aktivt arbeta för att lösa flaskhalsproblem. I första hand skall detta ske inom skola, vård, omsorg och industri
- kontoren skall underlätta och stimulera nyföretagande och entreprenörskap
- strategin skall spridas till alla medarbetare på kontoret.

Länsarbetsnämnden genomför kontinuerlig uppföljning av de nya projekten på förmedlingarna. I uppföljningen ges kontoren möjligheten att föra fram svårigheter med att uppnå målen med försöksverksamheten samtidigt som länsarbetsnämnden aktivt kan följa utvecklingen. Länsarbetsnämnden har i skrivelser till arbetsförmedlingarna betonat att försöksverksamheten i övrigt skall bedrivas inom ramen för det rådande regelverket. Liknande tydliga markeringar har vi inte sett i de andra länen.

Öppen arbetslöshet, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och åtgärdssammansättning

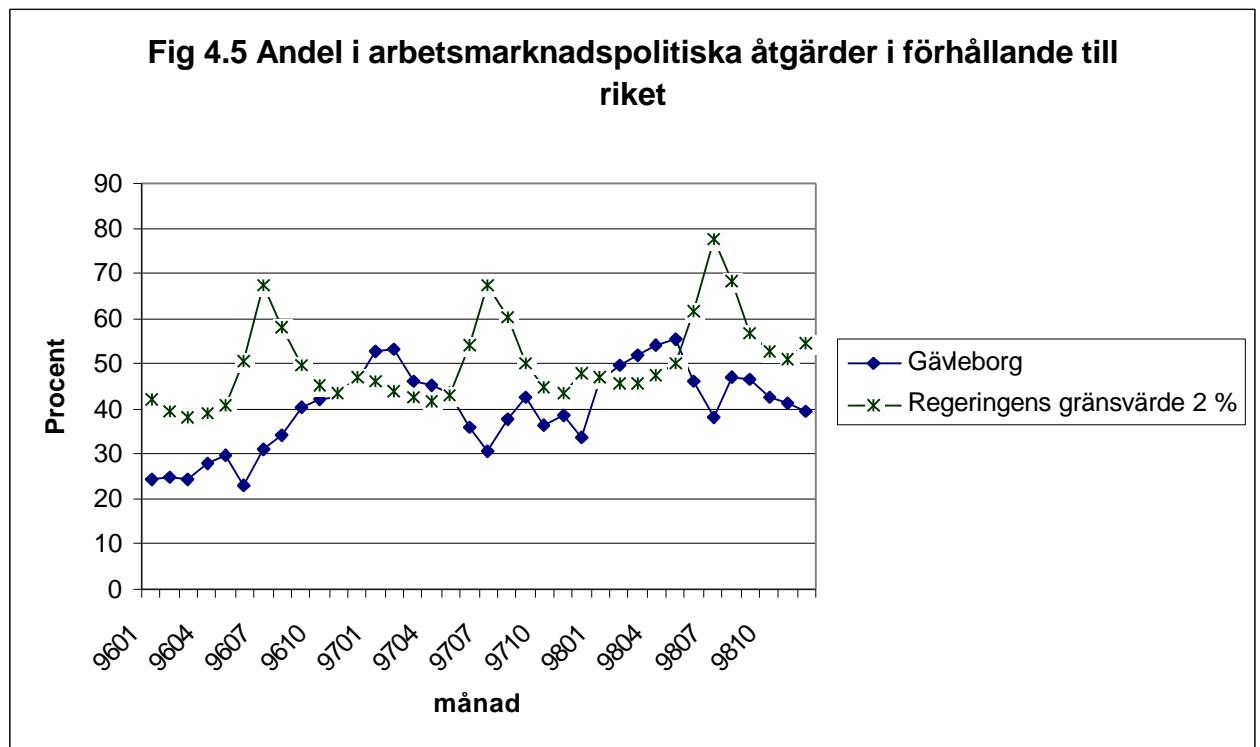
I figur 4.4 presenteras utvecklingen av antalet öppet arbetslösa personer i åldrarna 16-64 i relation till arbetskraften i Gävleborg och landet som helhet under perioden 1996-1998. Försöksverksamheten inleddes även i Gävleborg den 1 juli 1998. Det framgår att arbetslösheten har varit högre i länet än i riket under hela perioden. Däremot ligger arbetslöshetsnivån redan i början av försöksperioden under det mål som gäller för försöksverksamheten. Deltidsarbetslösheten är dock hög i länet (se figur B2 i appendix B).

Figur 4.5 visar utvecklingen av antalet personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i relation till arbetskraften i länet jämfört med riket under perioden 1996-1998. Figuren skall tolkas på samma sätt som figur 4.2. Det framgår att utveckling i Gävleborg liknar den för Dalarna samt att andelen som deltar i åtgärder ligger under det mål som regeringen har satt upp för försöksverksamheten.



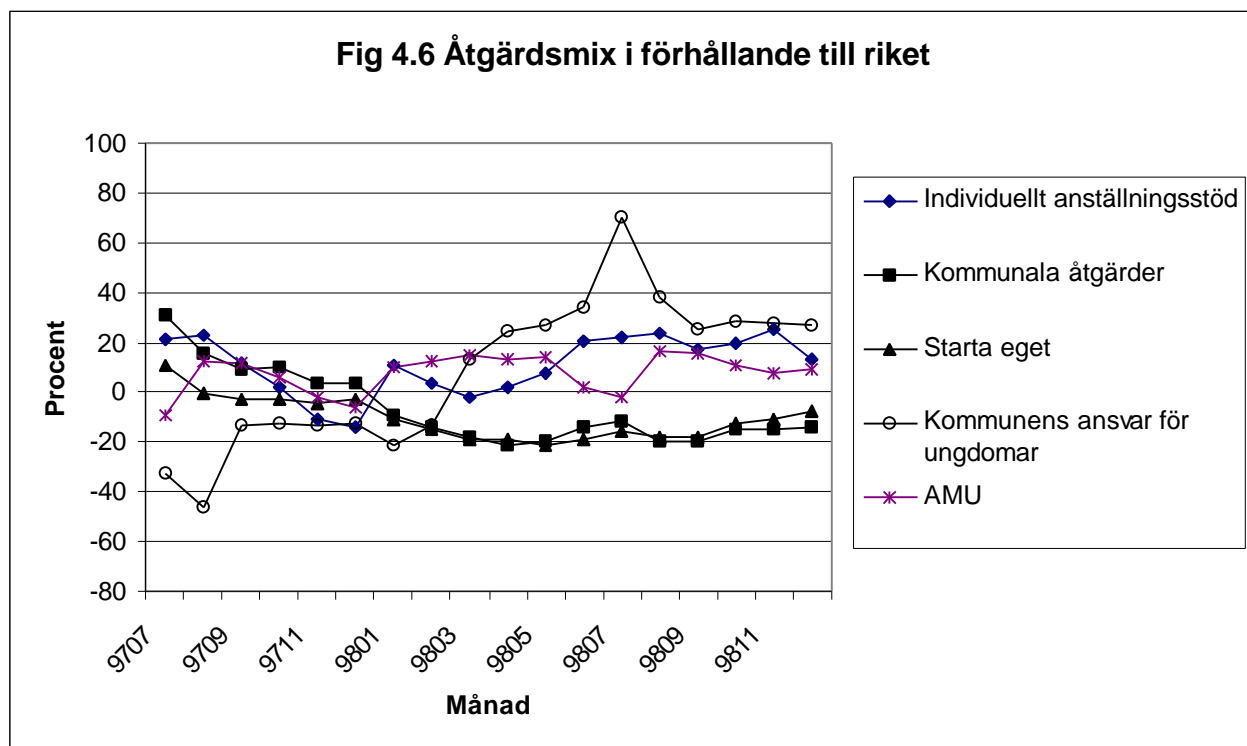
Källa: Data för arbetslöshet och arbetskraftens storlek är hämtat från AMS Månadsdata samt SCB (AKU)

²³ Med obalansmål antar vi att länsarbetsnämnden menar de mål som departementet ställt upp för försöksverksamheten, se tabell 3.1.



Källa: Data för antal individer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetskraftens storlek är hämtade från AMS Månadsdata respektive SCB (AKU)

I figur 4.6 redovisas åtgärdsmixen i försökslandet jämfört med riket. Figuren skall tolkas på samma sätt som tidigare figurer. Av figuren framgår att Gävleborg har något större spridning i sin mix av åtgärder än Dalarna. Arbetsmarknadsutbildning verkar inte ha ökat under perioden. Vi kan också se en kraftig ökning av åtgärden vi kallar "kommunens ansvar för ungdomar". En möjlig förklaring till förändringen kan vara den förändring av Socialtjänstlagen som trädde i kraft den 1 januari 1998, som möjliggör för kommuner att sätta ungdomar under 25 och studenter i arbete som motprestation för att erhålla socialbidrag under sommarferierna.



Källa: Data för antal individer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är hämtade från AMS Månadsdata

En kort genomgång av de projekt som bedrivs

Länsarbetsnämnden uppger att 72 nya projekt har kommit igång i länet. Vi har fått projektbeskrivningar av 40 olika projekt. Nedan ger vi en kort beskrivning av några av de inkomna projekten för att ge en så bred bild som möjligt över det arbete som bedrivs inom ramen för försöksverksamheten. Appendix D innehåller namn på samtliga projekt som har kommit igång eller som kommer att starta inom kort.

1. **Tillväxt Söderhamns Verkstädens eftermarknad:** Projektet syftar till att bygga upp teknisk support inom företaget med ansvar för Mariannelund, Söderhamn och Västerås. Målsättningen är att sex personer skall få anställning. Kostnaden är 725 000 kr.
2. **Barnskötar-/Förskolelärarytbildning:** Syftet är att utbilda barnskötare till förskolelärare inom Söderhamns kommun genom en 50 poängs högskoleutbildning²⁴ för 20 personer. Målsättningen är att lösa det kommande behovet i Söderhamns kommun. Ingen kostnad redovisad.
3. **Tillväxtprojekt telefoni, Avancera:** Syftet är att stärka företaget Avancera Marknadsutveckling AB ställning inom området telefoniservice och att i Hofors starta

²⁴ Enligt regelverket får arbetsmarknadsutbildning på högskolenivå omfatta högst 40 poäng. Den får inte heller vara en del av en längre eftergymnasial utbildning (Se SFS 1987:406).

verksamhet för inkommande telefoni.²⁵ Förväntat resultat är 12 nyanställningar. Beräknad kostnad 650 000 kr.

4. **Projektanställning av marinbiolog:** Syftet är att utreda möjligheterna att etablera en marin fältstation för studier av Gävles kusthav. Förväntat mål är att en marinbiolog anställs om det blir en station. Kostnad 35 000 kr.
5. **Öka kompetensnivån:** Syftet är att öka kompetensnivån hos arbetslösa och *anställda* hos Ericsson Telecom och Elektrosystem genom en högskoleutbildning om 40 poäng för 15-20 personer. Förväntat resultat är anställning för de som ingår i åtgärden. För de redan anställda redovisas ej om de riskerar uppsägning och av den anledningen erbjuds utbildning. Ingen kostnad redovisad.

4.3 Jämtland

Allmän beskrivning

Jämtlands län består av landskapen Jämtland och Härjedalen, innefattar åtta kommuner och ligger i sydvästra delen av norrland. Länet har sedan 1980-talet haft ett relativt stabil befolkning. Under senare år har den dock minskat på grund av nettoutflyttning och mellan åren 1994 och 1998 sjönk invånarantalet med ca 3 200 personer. Länet har 2 % (52 % av befolkningen) färre invånare i arbetsför ålder och 4 % (26 % av befolkningen) fler äldre personer än landet som helhet. Av länets invånare har 21 % någon högskoleutbildning. Det finns två högskolor i länet, Mitthögskolan/Östersund samt Vårdhögskolan i Östersund med ca 5 000 studerande. Även i Jämtland är skogsindustri och träförädling en central näringsverksamhet. Den offentliga sektorn är dock den största arbetsgivaren.

Länsarbetsnämndens policy gällande försöksverksamheten

I Jämtlands län pågår ett projekt som kallas "Tankekraft". Projektet startade 1996 och syftar till att öka samarbetet mellan offentliga myndigheter, näringsliv och befolkning för att uppnå högre sysselsättning och att vända utflyttningstrenden. "Tankekraft" bedrivs med hjälp av medel från EU, och Jämtland är en av de 89 regioner i Europa som bedriver den här typen av projekt. Projektet finansieras av EU's strukturfonder,

²⁵ Finns det andra liknande företag som inte får samma stöd snedvrider projektet konkurrensförhållandet på marknaden.

Länsarbetsnämnden, Landstinget, Kommunförbundet och Länsstyrelsen. Medlen för projektet uppgår till 2 Mkr för kansliverksamhet och 6,5 Mkr för olika projekt.

Länsarbetsnämnden har beslutat att försöksverksamheten skall utformas i enlighet med strategierna för ”Tankekraft”. Försöksverksamheten med friare användning av AMP medel kommer således att integreras med annan försöksverksamhet som har pågått sedan 1996.²⁶ I och med försöksverksamheten har Länsarbetsnämnden inrättat en s.k. frilänsgrupp som ingår som en del i organisationen för ”Tankekraft”. Frilänsgruppen ska bl.a. bistå förmedlingarna vid utformning av nya projekt.

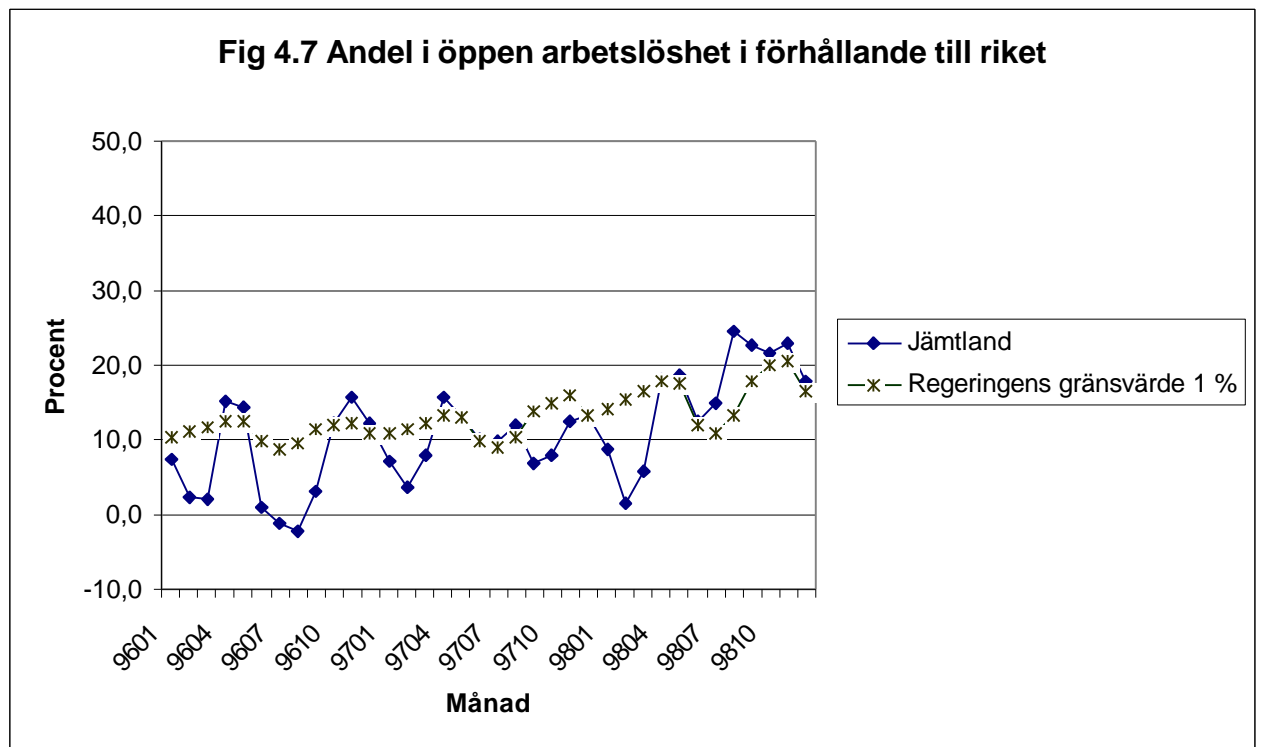
Enligt ”Tankekraft” är det övergripande målet att öka den reguljära sysselsättningen i länet med 500 personer. Andra mål är att minska nettoutflyttning i länet, minska den öppna arbetslösheten och ersätta passivt bidragstagande med aktiva åtgärder. Länsarbetsnämnderna har beslutat att arbetsförmedlingsnämnderna och cheferna för arbetsförmedlingarna kan fatta beslut om de otraditionella medlen inom ramen för försöksverksamheten. Förmedlingarnas huvuduppgift är att ta initiativ till offensiva åtgärder och avsevärt förbättra effektiviteten i åtgärderna. Förmedlingarna skall även prioritera företagsinriktning och lansera kraftfulla näringslivssatsningar. Det innebär att det lokala näringslivet och inte de arbetslösa står i fokus för verksamheten.

Öppen arbetslöshet, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och åtgärdssammansättning

Jämtlands län har fått ett något stramare mål för försöksverksamheten än de andra skogslänen. Arbetslöshetsnivån i länet får inte överstiga nivån för riket med mer än en (1) procentenhet. Figur 4.7 visar utvecklingen av arbetslösheten i länet jämfört med riket under perioden 1996-1998. Försöksverksamheten påbörjades den 1 juli 1998. Det framgår att arbetslösheten fluktuerar kraftigt i Jämtland jämfört med riket.²⁷ Under slutet av perioden tenderar också den öppna arbetslösheten i Jämtland att överstiga regeringens gränsvärde.

²⁶ Sannolikheten att potentiella effekter av försöksverksamheten med friare användning av arbetsmarknads-politiska medel kan separeras från de potentiella effekterna av ”Tankekraft” blir därmed begränsad.

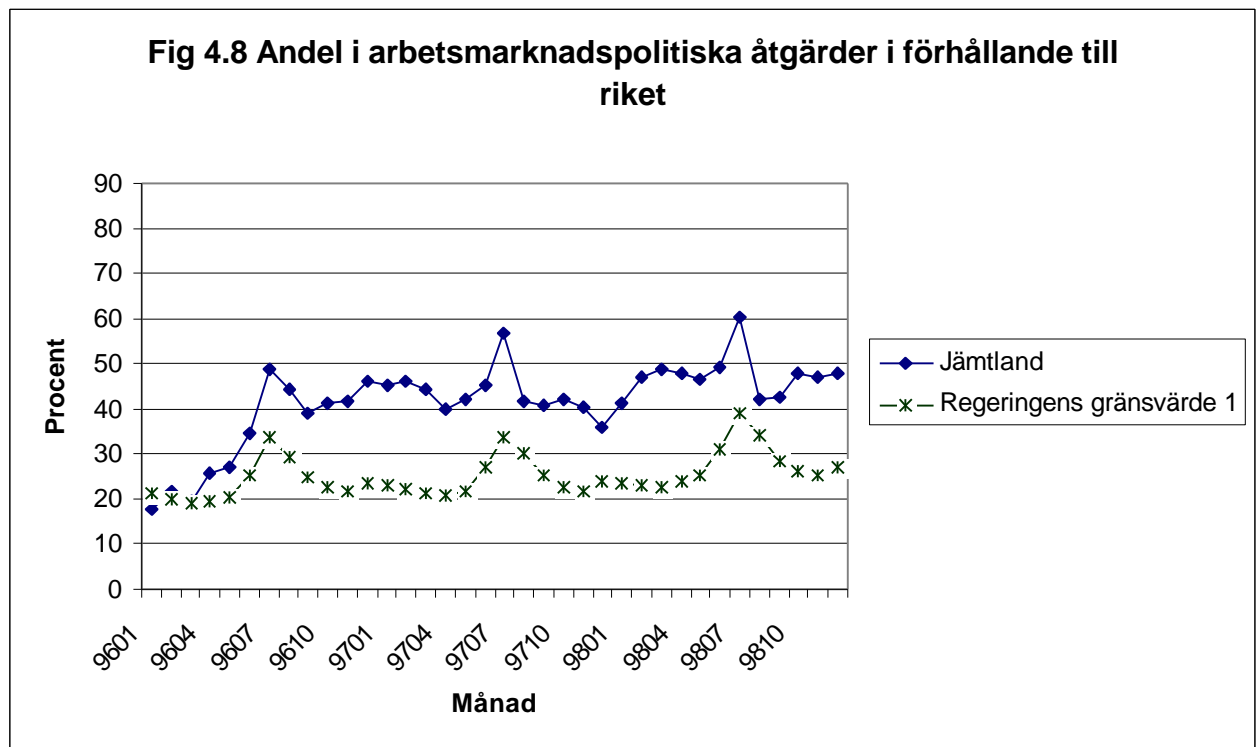
²⁷ Det kan bero på att AKU innehåller få personer från länet, vilket medför svårigheter att skatta förändringar i variablerna med någon precision.



Källa: Data för arbetslöshet och arbetskraftens storlek är hämtat från AMS Månadsdata respektive SCB (AKU)

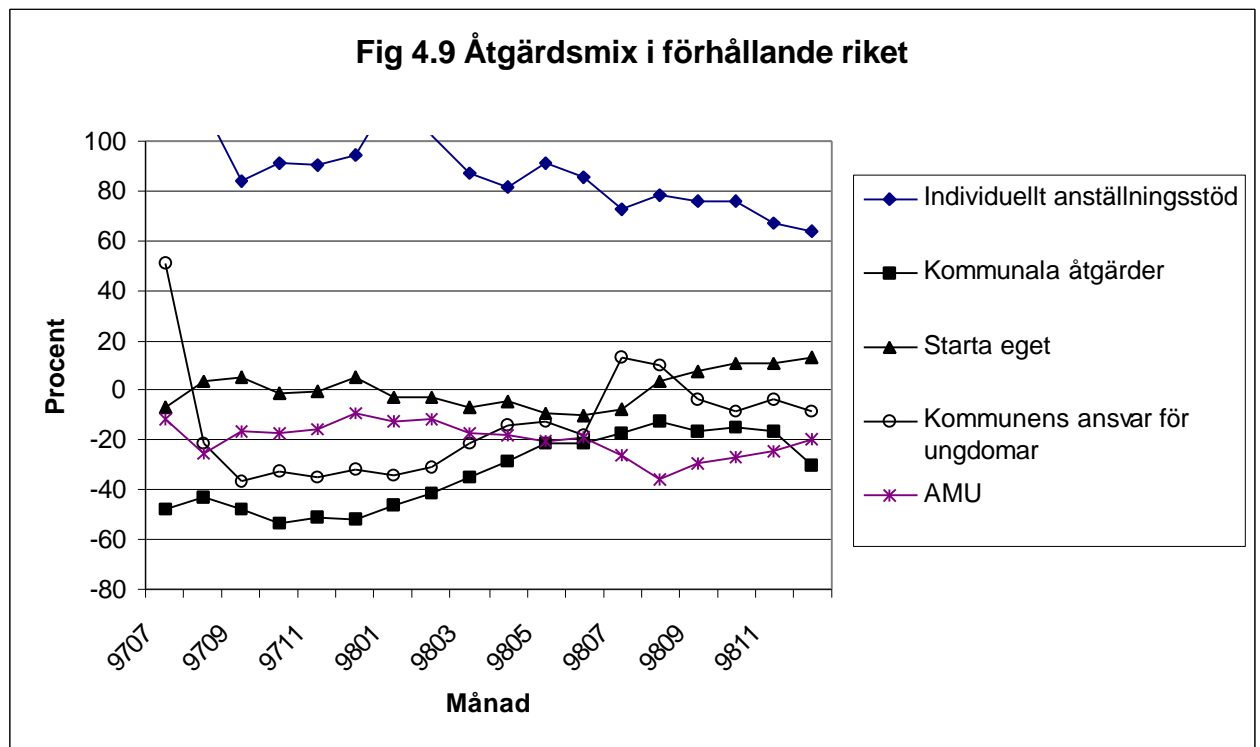
I Jämtland, precis som i de tidigare redovisade länen, är andelen deltidsarbetslösa stor relativt landet som helhet. I december år 1998 var nivån t.ex. 60 procent över riksgenomsnitt (se figur B3 i Appendix B).

Jämtland har ett något stramare mål för försöksverksamheten än de andra skogslänen även beträffande arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Andelen i åtgärder får inte överstiga nivån för riket med mer än en (1) procentenhet. I figur 4.8 visas utvecklingen av antalet personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i relation till arbetskraften i länet jämfört med riket under perioden 1996-1998. Det framgår att andelen i arbetsmarknadspolitiska åtgärder i Jämtland överstiger det av regeringen fastlagda målet sedan januari år 1996.



Källa: Data för antal individer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetskraftens storlek är hämtade från AMS Månadsdata respektive SCB (AKU)

I figur 4.9 redovisas åtgärdssammansättningen i länet jämfört med riket. Av diagrammet framgår att man lägger större vikt vid ”Individuellt anställningsstöd” i Jämtland än i övriga riket; dess vikt minskar dock något över tiden. Vi kan skönja en viss prioriteringen av arbetsmarknadsutbildning sedan början av försöksperioden. ”Kommunala åtgärder” ökar något över tiden, men nivån är lägre än den för riket som helhet.



Källa: Data för antal individer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är hämtade från AMS Månadsdata

En kort genomgång av de projekt som bedrivs

Länsarbetsnämnden har noggrant beskrivit en del av de projekt som bedrivs i länet.

Nedan ges en kortfattad beskrivning av de projekt som vi har tagit del av.

1. **IT-projektet:** Projektet syftar till att marknadsföra Härjedalens kommun som en IT-kommun och att bilda en strategisk allians mellan IT-företagen i Härjedalen. Målet är att attrahera befintliga företag och nya företag att expandera och nyetablera i kommunen, skapa 100 nya arbetstillfällen och att 5 nya arbetsplatser etableras. Projektet belastar budget för försöksverksamheten (se Kreativitetscentrum nedan)
2. **Kreativitetscentrum:** Projektet kommer att knyta samman expertis från olika områden syftande till att öka förutsättningarna för nyetableringar, för arbetssökande att testa sina "starta eget" idéer, ge företagare möjligheter att utveckla idéer samt öka kontaktytan mot Högskolan. Målsättningen är att minst 20 företag/personer startar upp projekt med externa intressenter, minst 10 "starta eget" som utvecklat sina idéer och öka verkningsgraden på AMU. Gemensam kostnad för ovan nämnda och detta projekt uppgår till 1 775 000 kr som belastar otraditionella medel.
3. **Dussinstödet:** Skall skapa efterfråga av en prioriterad grupp genom att teckna avtal med arbetsgivare om anställning av arbetslös. Den arbetslöse skall vara långtidsinskriven vid arbetsförmedlingen, arbetsgivaren skall upprätta utvecklingsplan för den arbetslöse och

arbetsgivaren tecknar ett avtal med arbetsförmedlingen om tillsvidareanställning.

Arbetsförmedlingen förbinder sig att ersätta arbetsgivaren med motsvarande

”anställningsstöd” samt om så behövs utbilda den arbetslöse inom AMU.

- 4. Ungdomsstegen:** Projektet syftar till att introducera ungdomar i småföretag, stärka det lokala näringslivet, minska välfärdskostnaderna för stat och kommun och stärka samarbetet mellan Strömsunds kommun, lokala näringslivet och arbetsförmedlingen.
- Tillvägagångssättet är en stegvis utveckling och introduktion till arbetslivet för ungdomar mellan 20 och 24 år, vilket inleds med information till och utbildning av de arbetslösa i arbetsförmedlingens regi. Arbetsförmedlingen, i samarbete med kommunens representant för utvecklingsgaranti, utformar en utvecklingsplan tillsammans med den arbetslöse. Den arbetslöse placeras därefter i praktik under maximalt 3 månader. Efter praktik får arbetsgivaren anställa den arbetslöse med ersättning från arbetsförmedlingen på 9 000 kr i 6 månader och 7 000 kr i ytterligare 3 månader. Väljer arbetsgivaren att tillsvidare anställa den arbetslöse utgår ytterligare stöd i form av ”anställningsstöd” i 6 månader. Total tid i åtgärd blir således drygt 18 månader. Kostnad per projektdeltagare ca 138 000 kr om projektet fullföljs under 18 månader.

Projekten ovan är fyra av de fem projekt som vi erhållit. Det femte redovisas till fullo i Appendix E.

4.4 Skåne

Allmän beskrivning

Skåne består till stora delar av jordbruksmark och kustområden mot Östersjön och Öresund. Skåne län är en sammanslagning av de tidigare Kristianstad och Malmöhus län. Länet består av 33 kommuner av varierande befolkningsmässig storlek, varav den största till invånarantal är Malmö kommun. Av Sveriges närmare nio miljoner invånare är cirka 1,12 miljoner bosatta i Skåne. Befolkningen är koncentrerad till Skånes västkust och befolkningstätheten uppgår till 101 invånare per km². Arbetskraften i Skåne utgör drygt 12 procent av Sveriges totala arbetskraft (enligt AKU, 3:e kvartalet 1998). Skåne skiljer sig från de andra länen på så sätt att länet uppvisar en ökning i befolknings-mängden över tiden. Mellan 1994 och 1998 ökade befolkningen med 10 600 personer; denna ökning förväntas pågå under de närmaste åren. Både den åldersmässiga sammansättningen och andel av befolkningen som har högskoleutbildning överens-stämmer med landet som helhet. Skåne har i jämförelse med de andra länen en mer differentierad arbetsmarknad

med olika typer av industrier. Den offentliga sektorn utgör dock även i Skåne den största enskilda arbetsgivaren med ca 39 % av de sysselsatta.

Länsarbetsnämndens policy gällande försöksverksamheten

Skåne är det län som har kommit längst i utvecklingen av försöksverksamheten. Redan i juli år 1997 skickade Länsarbetsnämnden och Kommunförbundet i Skåne in en gemensam framställan om att länet skulle utgöra ett försöksområde för offensiv regional och lokal arbetsmarknadspolitik²⁸. Tanken var att alla arbetsmarknadspolitiska medel skulle användas otraditionellt samt att volymkraven skulle tas bort. Länsarbetsnämnden hade redan en organisationsstruktur på LAN Skåne för att handha försöksverksamheten innan regeringen fattade det formella beslutet om försöksverksamheten. I ledningen för försöksverksamheten ingår representanter från Länsarbetsnämnden, Kommunförbundet, Regionförbundet och Länsstyrelsen. Verksamheten har delats upp mellan åtta olika grupper som alla har olika ansvarsområden (se Appendix F för en organisationsbeskrivning). Gruppernas arbete samordnats av en ”stab” som sköter koordinering av och information om verksamheten. Staben ser också till att idéer sprids till alla arbetsförmedlingschefer. Staben ansvarar även för analys och uppföljning av försöksverksamheten.

Det övergripande målet för verksamheten är att försöka ge arbetsmarknadspolitiken en tydligare tillväxtinriktning. Insatserna på kommunal nivå skall ha en inriktning som stödjer ekonomisk tillväxt. Länsarbetsnämnden lyfter fram tre specifika mål:

- arbetsförmedlingarna skall prioritera företagsinriktade insatser för att avhjälpa flaskhalsproblem
- åtgärdseffektiviteten skall höjas kraftigt och undanträngningseffekterna skall minimeras
- nya projekt skall följa lokala utvecklingsstrategier samt stimulera geografisk rörlighet och ges en flexibel utformning.

Enligt länsarbetsnämnden skall försöksverksamheten präglas av samverkan mellan arbetsmarknads-, närings- och utbildningspolitiken på både lokal och nationell nivå. På lokal nivå ansvarar arbetsförmedlingsnämnderna för att utveckla lokalt förankrade

²⁸ Arbetsmarknadsdepartementet, Dnr A97/2348/A.

samverkansformer. Verkställande beslut och slutgiltig ekonomisk ram för lokala projekt fattas av en arbetsförmedlingschef. Arbetsförmedlingschefer och arbetsförmedlingsnämnder kan fatta beslut om nya projekt för en summa som motsvarar ca 20 % av hela anslaget för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

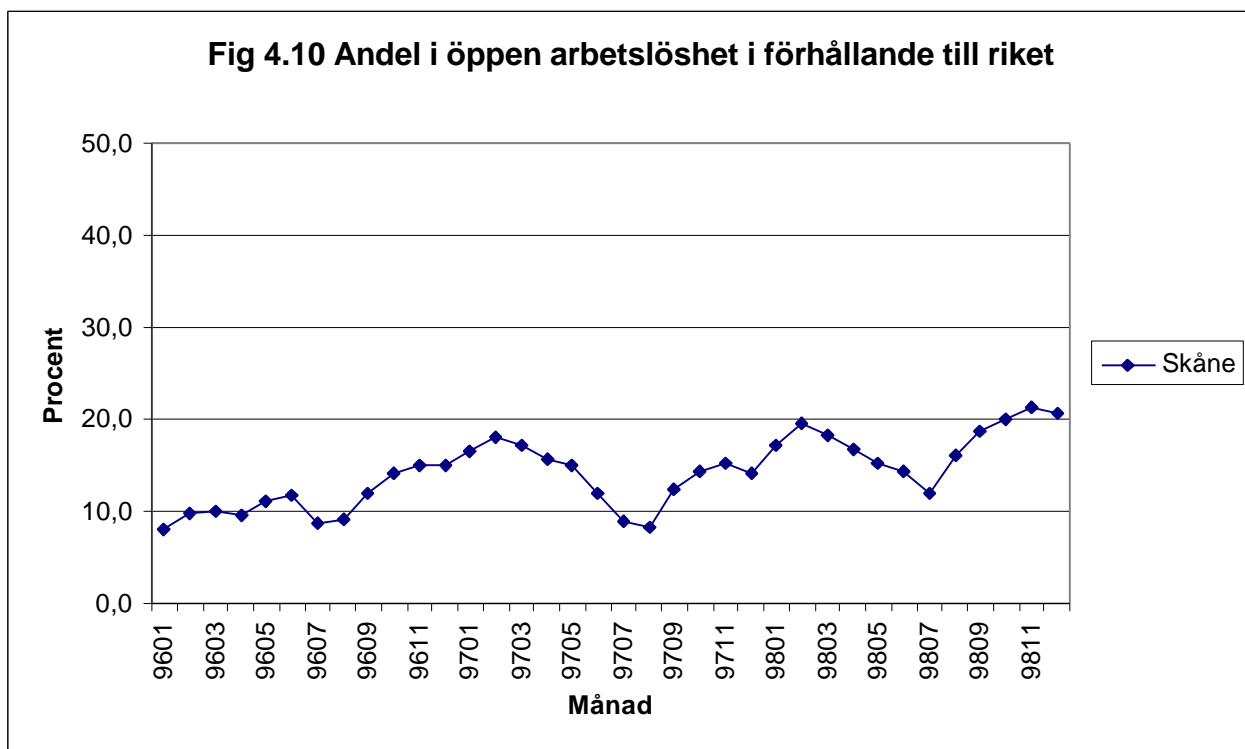
Öppen arbetslöshet, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och åtgärdsammansättning

Målet med försöksverksamheten i Skåne är att andelen öppet arbetslösa och andelen som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall vara i nivå med riket efter försöksperiodens utgång. I figur 4.10 visas utvecklingen av antalet öppet arbetslösa personer i åldrarna 16-64 som andel av arbetskraften i Skåne jämfört med riksgenomsnittet under perioden 1996-1998. I Skånes fall blir det tydligt att den inte är lämpligt att jämföra måluppfyllelsen i länen med ett riksgenomsnitt. Även små procentuella förändringar i öppen arbetslöshet eller i åtgärdsdeltagande påverkar riksgenomsnittet. Vi har dock valt att ändå göra jämförelsen på detta sätt eftersom det följer regeringens målformulering.

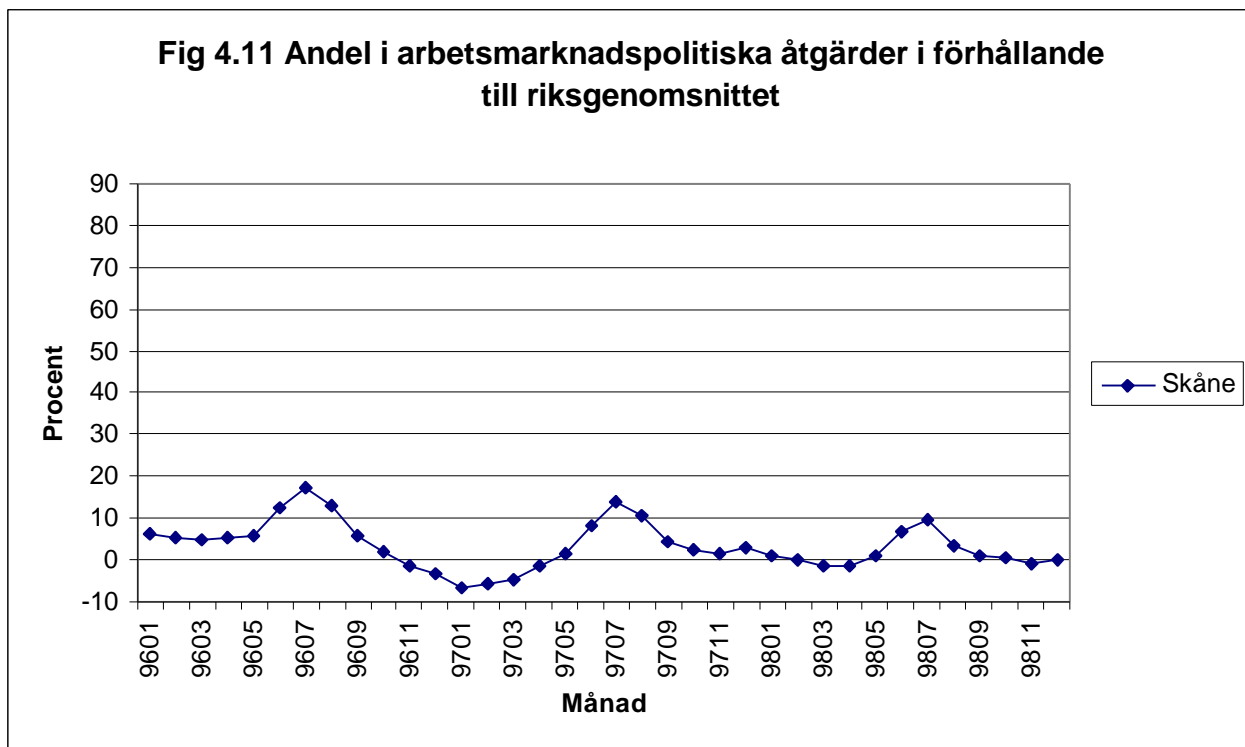
Till skillnad från de andra länen som innefattas av försöksverksamheten påbörjades försöksverksamheten den 1 mars 1998. Det framgår att andelen arbetslösa i Skåne är större än nivån för riket. Det tycks också finnas en positiv trend, dvs. skillnaderna ökar över tidsperioden. Malmö står dock för en stor del av arbetslösheten i Skåne och exkluderas Malmö kommun är nivån i Skåne i det närmaste densamma som i riket.²⁹ Detta visar, dels att det är riskabelt att tolka arbetsmarknadsstatistik på länsnivå, dels att ett län kan bestå av flera olika lokala arbetsmarknader. Till skillnad mot övriga län är andelen deltidsarbetslösa i Skåne inte större än andelen i landet som helhet (se figur B4 i Appendix B).

Figur 4.11 visar utvecklingen av antalet personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som andel av arbetskraften i länet och jämfört med riket under perioden 1996-1998. Till skillnad mot övriga län ligger nivån i Skåne i stort sett i nivå med landet som helhet. Länet uppfyller således redan regeringens delmålsättning med försöksverksamheten.

²⁹ Exkluderas Malmö från statistiken för Skåne är arbetslösheten i länet 7,3 % vilket kan jämföras med rikets 7,0 %, dvs. skillnaden uppgår till endast 0,3 procentenheter (AKU tredje kvartalet 1998).



Källa: Data för arbetslöshet och arbetskraftens storlek är hämtat från AMS Månadsdata respektive SCB (AKU)

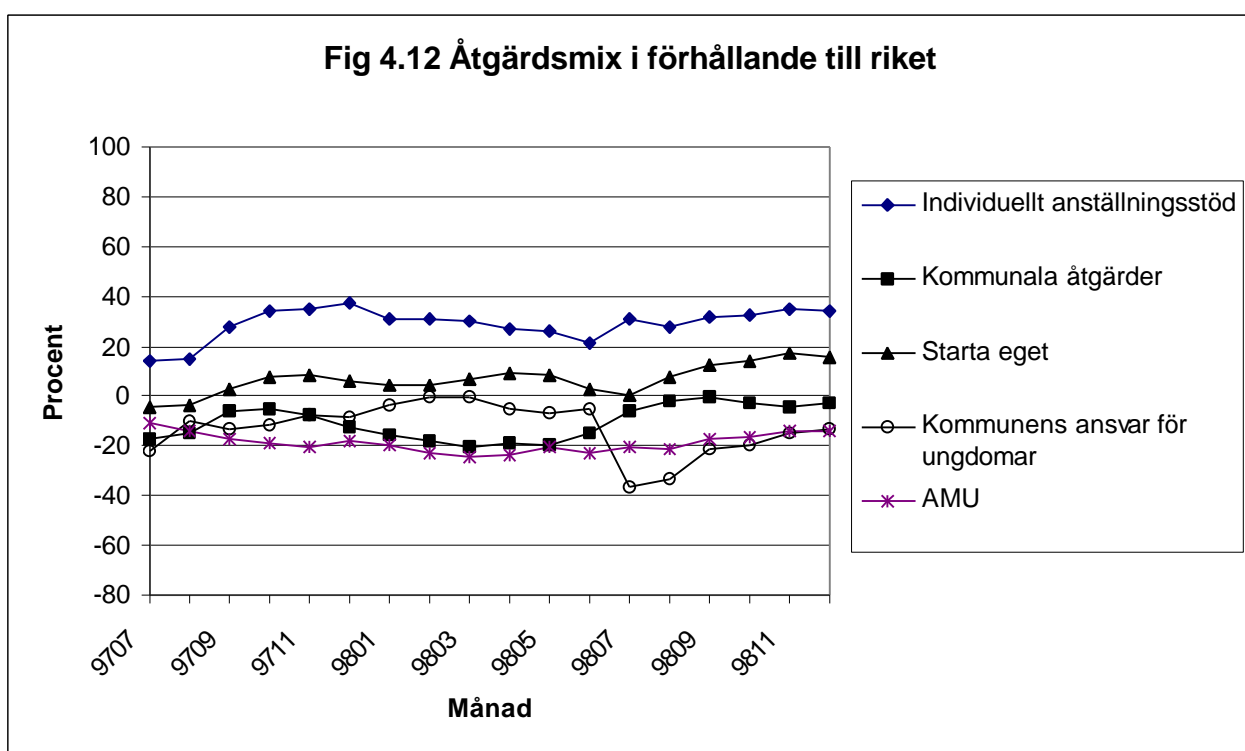


Källa: Data för antal individer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetskraftens storlek är hämtade från AMS Månadsdata respektive SCB (AKU)

Som framgår av diagrammen ovan finns ett återkommande mönster med sjunkande öppen arbetslöshet under sommarmånaderna och en ökning av arbetsmarknadspolitiska

åtgärder. Möjliga förklaringar till detta utseende kan vara att man i Skåne arbetar aktivt med att fördela feriearbete, vilket dock inte förklarar uppgången i arbetsmarknads- politiska åtgärder eller att man i Skåne i större utsträckning än i riket har pågående åtgärder under sommarmånaderna.

I figur 4.12 redovisas åtgärdsmixen i försökslandet jämfört med riket. Det framgår att ”individuellt anställningsstöd” och ”starta eget” har högre prioritet än andra åtgärder jämfört med landet som helhet. Deltagarantalet i arbetsmarknadsutbildningen har ökat marginellt under försöksperioden.



Källa: Data för antal individer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är hämtade från AMS Månadsdata

En kort genomgång av de projekt som bedrivs

I länet pågår (eller har det fattats beslut om) cirka 140 olika projekt. Projekten finansieras helt eller delvis av otraditionella medel; projekten presenteras i mer detalj i Joyce och Linderöth (1999). För att ändå ge en bild av verksamheten presenterar vi nedan några projekt. Projekten har valts ut för att ge en, om än väldigt begränsad, bild av vilka projekt som bedrivs som försöksverksamhet³⁰.

³⁰ För den intresserade läsare finns flera projektbeskrivningar på <http://www.skanejobb.amv.se>

- 1. Introduktionskurs i att bli entreprenör och bedriva egen verksamhet:** 15 arbetslösa ungdomar skall få utbildning och praktik i hur det är att driva eget företag genom att under sommarmånaderna driva och utveckla Ramlösa Vattenpaviljongs café. Målet med verksamheten är att väcka intresse för entreprenörskap och att delge ungdomar kännedom om vilka krav som ställs på en egenföretagare.
- 2. Vision Staffanstorp/Miljöspiralen:** Syftar till att finna ersättningsindustrier för alla med livsmedelsinriktning som varit etablerade i kommunen. Målgruppen för projektet är de företag som har behov av miljövänliga transporter och sektorer med miljöinriktning. Förväntat mål är att hitta fler jobb i Staffanstorp och finna uppslag för ett miljöcentrum.
- 3. ”4 yes” – avtal om samverkan för tillväxt i näringslivet:** Syftar till att ge tillväxt i kommunens näringsliv genom att genomföra kartläggning av det befintliga näringslivet, marknadsföra kommunen mot företag, sammanställa outnyttjade mark- och lokalresurser i kommunen. Målet är att befintliga företag skall växa och att underlätta nyetableringar.
- 4. Arbetsförberedande projekt för invandrarkvinnor med inriktning vård:** Projektet syftar till att invandrarkvinnor skall bli behöriga att söka till vårdprogrammet inom ramen för arbetsmarknadsutbildning. Förväntat resultat är att, under 1999, ca 25 personer blir klara för att ingå i vårdprogrammet.
- 5. Underverket:** Projektet syftar till att bedriva verksamhet för barn vars föräldrar uträttat ärenden i centrala Helsingborg. På detta sätt skulle man utveckla centrum till ett blomstrande del av Helsingborg och det skulle stimulera besöksnäringen. Som målgrupp redovisas åtta arbetssökande i Helsingborg i åldern 35 år och uppåt. Inget mål redovisas för de åtta arbetssökanden. Beräknad kostnad för projektet är 1 270 000 kr, varav 820 000 kr belastar försöksverksamheten.

4.5 Värmland

Allmän beskrivning

Värmlands län omfattar 16 kommuner och är beläget i västra Svealand på gränsen mot Norge. Antalet invånare i länet är 279 000 och antal personer i arbetsför ålder är ca 170 000. Värmlands län uppvisade från slutet av 1980-talet en uppåtgående trend vad gäller befolkningstillväxten. Trenden planade dock ut under 1994 och byttes då mot en nettoutflyttning från länet; antalet invånare sjönk med 6 500 mellan 1994 och 1998. Länet uppvisar en viss snedvridning i åldersfördelning, 52 % av befolkningen ligger i intervallet 20-59 år mot 54 % i riket. Andelen äldre är 24 % av befolkningen mot 22 % i riket.

Andelen invånare med högskoleutbildning är 20 % och länet har två utbildningsställe för högre utbildning, Karlstads universitet och Hälsohögskolan i Värmland med ca 8 000 studerande. Basnäringen i Värmland utgörs av skogsindustri, vilket sammanlagt sysselsätter cirka 7 000 av länets invånare.

Länsarbetsnämndens policy gällande försöksverksamheten

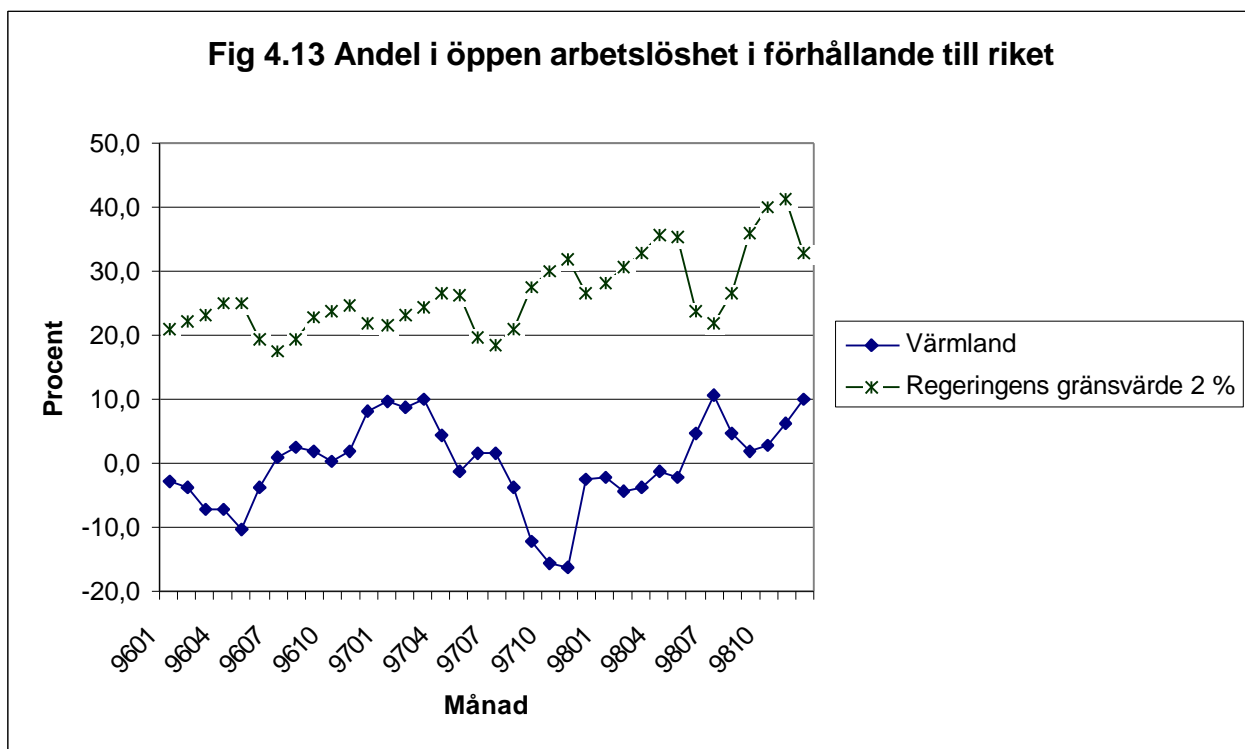
Länsarbetsnämnden i Värmland har för avsikt att under försöksverksamheten i så liten grad som möjligt reglera arbetet i arbetsförmedlingsnämnderna. Istället skall länsarbetsnämnden stödja lokala initiativ och sprida goda idéer i länet. Arbetet i arbetsförmedlingsnämnderna skall dock bedrivas utifrån tillväxtmålet.

Länsarbetsnämnden har fastställt fyra strategiska områden för att öka sysselsättningen och minska arbetslösheten i länet:

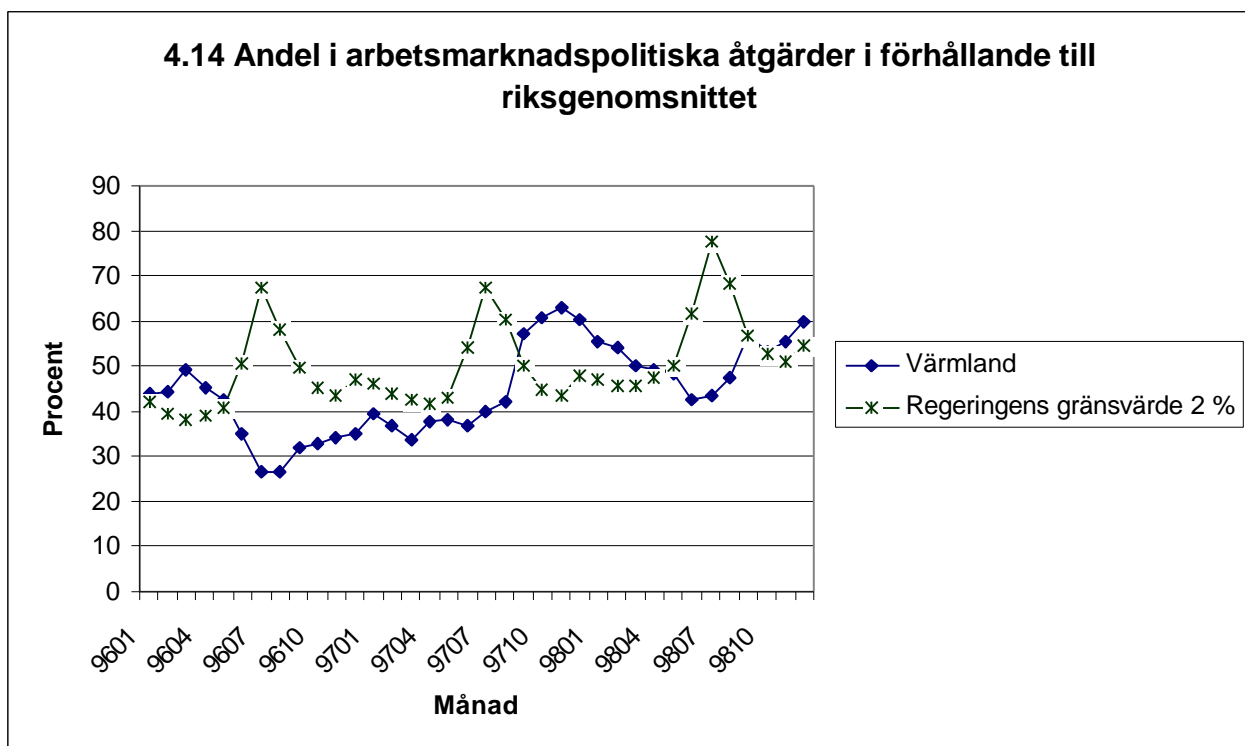
- företag och projekt, som kan öka sysselsättningen, skall erbjudas erforderliga resurser
- tillgodose efterfrågan på arbetskraft inom bristyrken genom åtgärder på lokal och regional arbetsmarknad
- grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden skall aktiveras genom individuellt anpassade åtgärder
- projekt som startas i länet skall, utöver att ge meningsfull sysselsättning för grupper med svårigheter på arbetsmarknaden, även skapa tillväxt i t.ex. den sociala ekonomin.

Öppen arbetslöshet, arbetsmarknadspolitiska åtgärder och åtgärdssammansättning

I figur 4.13 presenteras utvecklingen av antalet öppet arbetslösa personer i åldrarna 16-64 i relation till arbetskraften i Värmland och landet som helhet under perioden 1996-1998. Enligt regeringens mål skall arbetslösheten i länet överstiga rikets arbetslöshet med som mest två (2) procentenheter. Till skillnad mot de andra länen utvecklas arbetslösheten i Värmland ungefär som den gör i riket. Under några perioder har arbetslösheten t.o.m. varit lägre än nivån för riket. Länet uppfyller således redan från början en av målsättningarna med försöksverksamheten. Deltidsarbetslösheten ligger dock klart över riksgenomsnittet (se figur B5 i Appendix B).



Källa: Data för arbetslöshet och arbetskraftens storlek är hämtat från AMS Månadsdata respektive SCB (AKU)

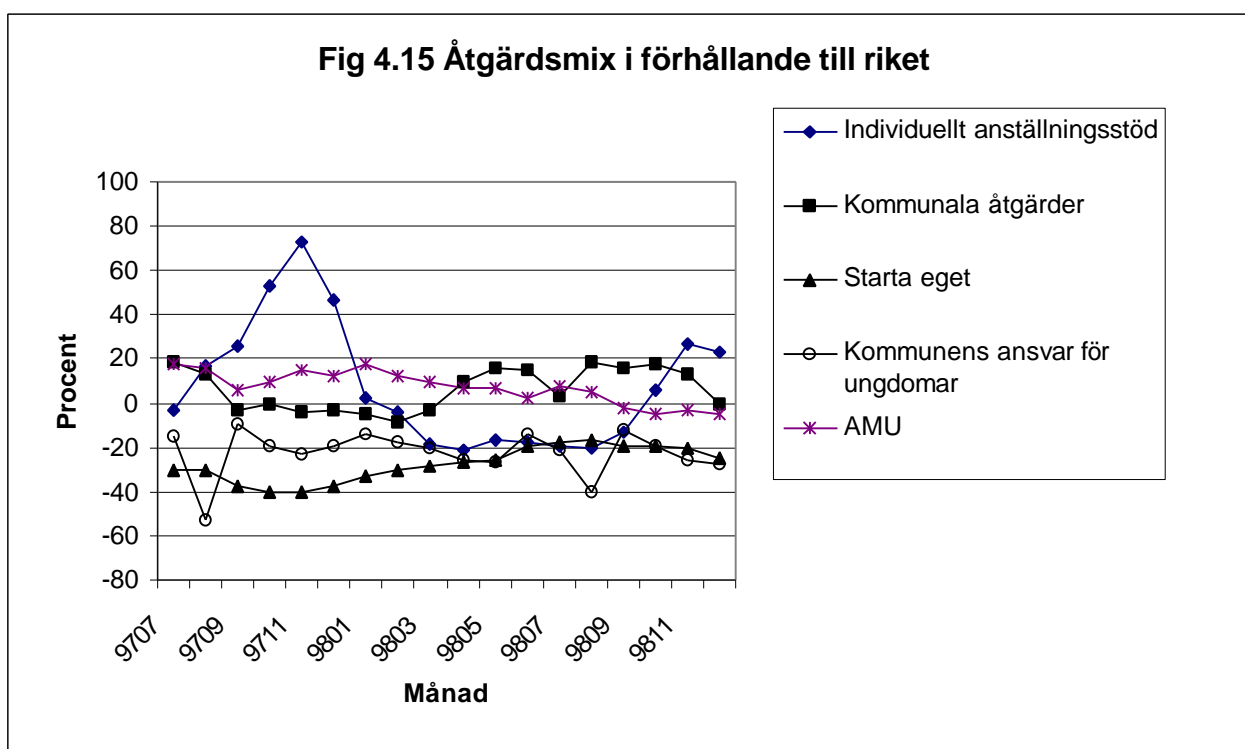


Källa: Data för antal individer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och arbetskraftens storlek är hämtade från AMS Månadsdata respektive SCB (AKU)

Figur 4.14 visar utvecklingen av antalet personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som andel av arbetskraften i länet jämfört med riket under perioden

1996-1998. Även för åtgärder gäller att nivån får överstiga riket med som mest två (2) procentenheter. Det framgår att andelen personer som deltar i åtgärder är högre i Värmland än i riket som helhet. Däremot är andelen i åtgärder inte skild från den nivå som utgör maximinivån för försöksverksamheten.

I figur 4.15 redovisas åtgärdsmixen i länet jämfört med riket. Värt att notera är att arbetsmarknadsutbildning verkar minska i vikt under försöksperioden, dvs. inte heller detta försökslän har valt att placera fler arbetslösa i arbetsmarknadsutbildning. Utöver vissa fluktuationer i "individuellt anställningsstöd" ter sig utvecklingen ganska konstant.



Källa: Data för antal individer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder är hämtade från AMS Månadsdata

En kort genomgång av de projekt som bedrivs

Nedan ges en kortfattad beskrivning av de projekt som har initieras inom ramen för försöksverksamheten.

- Näringslivsutveckling-centrumplanering:** Genom att samverka med högskolan, skapa en positiv köpkraftsinriktning i Hammarö kommun, bredda nätverken kommun/företag/myndigheter och skapa utåtriktad profilering för kommunen. Af anvisar en arbetslös som projektledare. Kostnad 250 000 kr otraditionella medel samt försörjning av projektledaren.

2. **Utvecklingsföretag i Forshaga kommun:** Syfte att öka sysselsättningen (30 personer) inom befintliga företag, se möjligheter till avknoppningar samt skapa samverkan mellan ortens företag, kommun och arbetsförmedling. 645 000 kr otraditionella medel.
3. **Nybyggnad sand/kallförråd:** Syftar till att få en fungerande halkbekämpning i Lesjöfors. Målgrupp är arbetslösa byggnads- och kommunalarbetare. Projektet är finansierat med medel för försöksverksamheten samt med anställningsstöd. 300 000 kr. Inget mål är uppställt för de arbetslösa.
4. **Rosendahlsskolan:** Syfte: att iordningställa en industrilokal för att omlokalisera 5 personer som är verksamma i Filipstad. Målgruppen är arbetslösa byggnadsarbetare och kostnaden, varav 1/7 tas från traditionell budget via anställningsstöd och 6/7 från försöksläns medel, är 4 500 000 kr. Inget mål är uppställt för de arbetslösa.
5. **Skidstadion:** som syfte anges "Skid-SM 2001". Målet med projektet är att få en fungerande fritidsanläggning och ett friskare Filipstad, samt en högre beläggning på kommunens hotell. Målgruppen är arbetslösa byggnadsarbetare. Arbetsförmedlingen bidrar med 2 500 000 kr varav 1/7 är kostnader för anställningsstöd. Inget mål är uppställt för de arbetslösa.
6. **Ombyggnad av industrilokal till utbildningslokal:** Syftet är att gymnasieskolan skall få ändamålsenliga lokaler (se ombyggnad under punkt 4). Målgrupp är arbetslösa byggnadsarbetare. Arbetsförmedlingen bidrar med 3 000 000, varav 1/7 är anställnings-stöd. Inget mål är uppställt för de arbetslösa.
7. **Fiskeriprojekt:** Syftar till att skapa fisketurism i östra Värmland. Som målgrupp anges turister och arbetslösa. Arbetsförmedlingen bidrar med 350 000 kr.

4.6 Sammanfattning

Det finns vissa komponenter som förekommer mer ofta än andra bland de nya projekt som har initierats i försökslänen. En är att kommunen står som anordnare av projekten och en annan att projekten inte i första hand riktar sig till arbetslösa personer utan utgör olika former av näringslivsprojekt. Många näringslivsprojekt har också karaktären av riktat stöd till enskilda företag. Vi anser därför att, dels finns risk för *överbältringseffekter* mellan stat och kommun, dels att det finns en risk att en del av näringslivsprojekten *snedvrider konkurrensen* på den lokala och nationella arbetsmarknaden. Vi kan även se flera projekt med tydliga *inlåsnings effekter* av yrkesgrupper som är mycket efterfrågade på arbetsmarknaden idag, vi kan även i projektbeskrivningarna i flertal fall finna tydliga tecken då arbetsmarknadspolitiska medel

används för klart kommunala intressen. Ytterligare en gemensam nämnare för försökslänen är att länsarbetsnämnderna i sina policydokument inte redovisar hur de skall tillse att arbetsförmedlingarna följer de direktiv som regeringen och AMV ställt upp för försöksverksamheten. Vidare påminner nya projekt i skogslänen om de projekt som tidigare initierats i Skåne. Det verkar således som att Skånes projekt, vars försöksperiod började något tidigare än de andra försökslänen, utgör förebilder i skogslänen. Eftersom det finns stora skillnader mellan arbetsmarknaden i Skåne och i de övriga försökslänen finns det ingen garanti för att det som är bra i Skåne är bra i övriga försökslän.

Avslutningsvis vill vi påpeka att länen vet om att de skall utvärderas och att denna utvärdering sedan kommer att ligga till grund för en bedömning huruvida försöksverksamheten varit bra eller dålig. Man kan därför förvänta sig att försökslänen initierar sina bästa idéer först, d.v.s. initierar projekt som de tror skall falla väl ut vid en utvärdering. (I en ambition att påvisa ett gott utfall från försöksverksamheten kan det även vara så att åtgärderna riktas mot individer som har de bästa förutsättningarna att skaffa sig ett nytt jobb på arbetsmarknaden; detta kan således leda till oönskade *fördelningseffekter*.) Det är således troligt att de projekt vi presenterat ovan, vilka vi haft en rad invändningar mot, är det bästa som länen kan åstadkomma samt att många framtida projekt kommer att vara av samma karaktär. Man bör modifiera detta resonemang något med tanke på att försöksverksamheten pågått under en mycket kort period, och det är inte säkert att man kommit igång på allvar än. En kontinuerlig uppföljning av de nya projekt som initieras får ge svar på dess frågor.

5. Utvärdering eller uppföljning?

Den första delen av denna delrapport har haft karaktären av en implementeringsstudie av försöksverksamheten med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel på länsnivå. I delrapport två och i slutrapporten är tanken att vi ska gå vidare och studera olika effekter av försöksverksamheten. I inledningen pekade vi på en del problem med detta. Nedan för vi en diskussion om dessa problem; diskussionen förs både på ett allmänt plan men även med fokus på de specifika problem som kan uppstå vid en utvärdering av försöksverksamheten. Avslutningsvis pekar vi på en del indikatorer som kan vara användbara för att följa upp och bedöma försöksverksamheten.

5.1. Allmänt om utvärderingsansatser, metoder och begrepp³¹

Arbetsmarknadspolitiken är utformad för att påverka såväl personer som deltar i åtgärder som samhällsekonomin i helhet och det finns många tänkbara frågeställningar för en utvärderingsstudie. Nedan diskuteras, i varierande omfattning, implementerings-, makro- och mikrostudier.

Implementering

Det kan vara intressant att utvärdera hur politiken implementeras, vilket avsnitt 3 och 4 i denna studie är exempel på. En kartläggning av processen från det att ett beslut om en åtgärd fattas till dess att åtgärden är genomförd kan ge kunskap om eventuella trögheter i implementeringen och om de centralt uppställda målen får genomslag på lokal nivå. Den kan också ge värdefull information om hur administratören av åtgärderna utser deltagare, vilket i sin tur kan användas för att kontrollera för centrala metodologiska problem (se nedan).

Makrostudier

Med en makroekonomisk ansats kan man t.ex. belysa följande frågeställningar. Påverkar åtgärden matchningen mellan arbetslösa personer och lediga platser? Påverkar den aggregerad sysselsättning, arbetskraftsutbudet eller lönerna?

Referensramen för den makroekonomiska ansatsen gör det möjligt att skilja mellan aggregerade *direkta* och *indirekta* effekter.³² En direkt undanträngningseffekt kan uppstå om en arbetslös person som deltar i en åtgärd ersätter en person som annars skulle blivit eller redan är anställd. En indirekt undanträngningseffekt kan uppstå via lönebildningen. Om deltagande i arbetsmarknadspolitisk åtgärd betraktas som ett bättre alternativ än att gå öppet arbetslöshet (detta kan t.ex. vara fallet om ersättning i åtgärd är högre än ersättning i öppen arbetslöshet) så visar vissa lönebildningsmodeller att arbetstagarnas incitament att hålla tillbaka lönekraven minskar. Eftersom reguljär sysselsättning minskar då lönen stiger uppstår en indirekt undanträngning. I båda fallen

³¹ Se Zetterberg (1996) och Regnér (1997) för liknande översikter.

³² Se Calmfors (1995) eller Forslund (1997) för en lättillgänglig diskussion om de teoretiska utgångspunkterna, potentiella makroekonomiska effekter av programmen och empiriska resultat. De få studier av arbetsmarknadspolitikkens undanträngningseffekter som har genomförts visar att åtgärderna genomgående ger upphov till både direkta och indirekta undanträngningseffekter (se t.ex. översikt i Forslund 1997 och Zetterberg 1996). Precisionen i skattningarna är dock inte alltid hög.

med undanträngning har således åtgärderna en negativ effekt på den reguljära sysselsättningen.

Det är naturligtvis viktigt att försöka kartlägga om åtgärder ger upphov till undanträngningseffekter, och om de gör det, försöka identifiera storleken på effekterna. I praktiken är det mycket svårt att mäta eventuella undanträngningseffekter. Detta på grund av att det är svårt att fastställa vad som är åtgärdens effekt och vad som kan vara en naturlig reaktion från de politiska beslutsfattarna på stigande arbetslöshet (Zetterberg 1996). Om t.ex. arbetslösheten stiger kan regeringen öka åtgärdsvolymen vilket i sin tur reducerar den öppna arbetslösheten. Detta innebär att ett negativt samband mellan åtgärdsvolymerna och sysselsättningen kan tolkas både som en undanträngningseffekt och som en naturlig politik reaktion på förändrade förhållande på arbetsmarknaden.

Detta medför att det är svårt, om än inte omöjligt, att fastställa ett orsakssamband mellan åtgärder och sysselsättning.

Mikrostudier

Den mikroekonomiska ansatsen försöker identifiera vilka effekter en åtgärd har på de som deltar i åtgärden. Svaret ger kunskap om de direkta effekterna av en åtgärd. Subtraheras kostnaderna för åtgärden från de direkta effekterna erhålls de direkta nettointäkterna av åtgärden. Man kan även studera vilka effekter en åtgärd har på de som inte deltar. Detta ger de indirekta effekterna av åtgärden som tillsammans med de direkta utgör åtgärdens totala effekt.

Det finns ett antal teorier och mekanismer som tillsammans bildar en referensram för den mikroekonomiska utvärderingsstudierna. En sådan är humankapitalteorin och en av prediktionerna från denna teori är att en person med hög utbildning erhåller högre lön än en person med låg utbildning. Det innebär att en arbetslös person som deltar i en åtgärd med utbildningsinnehåll höjer sin kompetens och bör erhålla högre inkomster efter utbildningen än en arbetslös personer som inte deltar i åtgärden.

En annan utgångspunkt är att arbetslöshet kan ha negativa effekter på individens välfärd och att denna effekt kan öka ju längre individen är arbetslös. Vid långvarig arbetslöshet förlorar individen möjlighet att upprätthålla och förbättra sin kompetens, detta kan försämra individens möjligheter att få ett nytt jobb och vid en eventuell

nyanställning kan inkomsten bli lägre än tidigare. I förlängningen kan t.o.m. hälsoproblem uppstå.

Långvarig arbetslöshet kan även påverka individens sökbeteende. Har individen sökt många jobb utan framgång är det möjligt att sökintensiteten minskar efter en viss tid i arbetslöshet. Individens sökbeteende påverkas också av reservationslönen, dvs. den lägsta lön som den arbetssökande kräver för att acceptera ett jobberbjudande. Teoretiskt gäller att en hög (låg) reservationslön minskar (ökar) sannolikheten att finna och acceptera ett arbete. Nivån på arbetslöshetsersättningen och den tid som individen uppbär ersättning påverkar reservationslönen. Hög ersättning kan medföra låg sökintensitet och höga krav på ett potentiellt arbete.

Även arbetsgivarnas inställning kan påverkas av individens erfarenhet av arbetslöshet. Anställningsprocesser är förenade med kostnader och därför är det möjligt att arbetsgivare använder den arbetssökandes arbetslöshetstid som en indikation på den sökandes produktivitet. Arbetsgivare har inte tid eller resurser att intervjua alla personer eller bedöma varje enskild individs produktivitet. Därför utgår de ifrån att personer som har en viss egenskap, i genomsnitt har lägre produktivitet än andra personer utan den egenskapen. Tanken är att oavsett vilken faktisk produktivitet som personen har, medför en viss egenskap, t.ex. kön eller hudfärg, minskade anställningsmöjligheter. Egenskapen kan vara någon individuell karakteristika, arbetslöshet eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

De övergripande målen med arbetsmarknadspolitik är bl.a. att upprätthålla och förbättra individernas humankapital, förhindra uppkomst av långtidsarbetslöshet och minska det temporära inkomstbortfallet på grund av arbetslöshet.³³ För att motivera de stora resurser som används till arbetsmarknadspolitik bör det också finnas empiriskt stöd för att åtgärderna stärker individens ställning och konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Det innebär t.ex. att sannolikheten att få arbete i frånvaro av arbetsmarknadspolitik bör minska med tid i öppen arbetslöshet och att deltagande i åtgärd bör förbättra deltagarnas chanser att få arbete jämfört med att vara öppet arbetslös.

³³ Detta är vår schematiska bild av målen. Det finns mer än 40 mål för arbetsmarknadspolitiken (se Bergeskog 1998).

Det finns olika sätt att mäta effekterna av att delta i en åtgärd. Ett sätt är att undersöka om deltagare i åtgärd har större möjligheter att erhålla ett arbete än de som inte deltagit. Detta kan mätas genom en utfallsvariabel som antar värdet ett för personer som är sysselsatta och värdet noll för de som inte är sysselsatta. Beroende på mättidpunkt är det möjligt att identifiera såväl kortsiktiga som långsiktiga sysselsättningseffekter.

Eftersom deltagare kan erhålla olika typer av sysselsättning, börja studera eller lämna arbetskraften, kan det vara värdefullt att utnyttja en utfallsvariabel som tillåter fler utfall än två. Sehlstedt och Schröder (1989) innehåller ett exempel på en sådan analys. De utnyttjade en variabel som tillät fyra olika utfall: permanent jobb, temporärt arbete, rundgång (mellan t.ex. temporära jobb, åtgärder och arbetslöshet) och arbetslöshet.

Ett problem med ovanstående (diskreta) utfallsmått är att de inte tar hänsyn till den tid som personer befinner sig i olika tillstånd (t.ex. arbetslöshet eller åtgärder). Exempelvis kan möjligheterna att erhålla arbete minska med tid i arbetslöshet. Därför är det värdefullt att utnyttja ett utfallsmått som väger in både den tid som en person befinner sig i ett visst tillstånd och sannolikheten att en person lämnar tillståndet. En sådan analys kräver observationer för samma individer både före och efter åtgärden, dvs. longitudinell data eller paneldata. En rik longitudinell databas tillåter många olika utfallsvariabler och analyser. Det gör det t.ex. möjligt att undersöka om deltagare drabbas av färre arbetslöshetsperioder än arbetslösa icke-deltagare (Engström m.fl. 1988). Vidare kan man studera om deltagare som blir arbetslösa direkt efter en åtgärd lämnar arbetslösheten snabbare än de skulle ha gjort utan åtgärd. (Edin och Holmlund 1991).

Med longitudinella data kan man även undersöka om deltagare får mer långvariga arbeten än icke-deltagare. En sådan analys har genomförts av bl.a. Korpi (1994). Han undersökte om personer som deltog i arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete och erhöll arbete direkt efter åtgärden hade arbeten som varade längre än personer som gått direkt från arbetslöshet till ett arbete. Analysen är intressant eftersom den ger information om hur sannolikt det är att åtgärderna minskar inflödet till arbetslöshet.

Inkomster är ett annat användbart utfallsmått. Inkomster består av tre olika komponenter, antal dagar i arbete, antal arbetade timmar per dag och genomsnittlig timlön. Inkomster fångar således in tre potentiella effekter av att delta i en åtgärd vilket är värdefullt i synnerhet om man vill mäta effekterna av utbildningsåtgärder. Inkomster kan mätas under t.ex. en månad, ett kvartal eller ett år och eftersom årliga inkomstdata

samlas in via företagens kontrolluppgifter till skattemyndigheten är dessa data genomgående av hög kvalitet. Andra fördelar med inkomst som utfallsmått är att de estimerade inkomsteffekterna kan relateras till kostnaderna för åtgärden, vilket i sin tur kan utgöra en bas för en studie av åtgärdens samhällsekonomiska effekter.

5.2 Experimentell och icke-experimentell utvärdering

Experiment

En effekt av en åtgärd identifieras genom att jämföra utvecklingen av en utfallsvariabel (t.ex. inkomst) vid deltagande i en åtgärd med utvecklingen utan åtgärden. Eftersom en person inte kan både delta och inte delta i en åtgärd vid samma tidpunkt måste en utvärderare jämföra personer som har deltagit med de som inte har deltagit. Grupperna kan skilja sig åt både med avseende på faktorer som utvärderaren kan observera (utbildning, arbetslivserfarenhet m.m.) och inte observera (förmåga, ambition m.m.). Om man inte kontrollerar för dessa skillnader mellan grupperna uppstår s.k. selektionsbias. Först när detta problem är eliminerat kan en uppmätt inkomstskillnad betraktas som en korrekt effektskattning.

Problemet med selektionsbias är svårt att lösa, i synnerhet när det orsakas av faktorer som utvärderaren inte kan observera. Lösningen på problemet är beroende av utvärderingsansats. Den experimentella ansatsen löser problemet genom att slumpmässigt dela upp potentiella deltagare i en grupp som deltar i åtgärden och en kontrollgrupp som inte deltar. Eftersom alla egenskaper som påverkar inkomsterna (utom deltagande i åtgärd) är fördelade på samma sätt i de båda grupperna kan skillnader i inkomst hänföras till åtgärden. Effektskattningen från ett perfekt experiment betraktas i utvärderingslitteraturen som åtgärdens "sanna" effekt.³⁴

Utvärderingsforskningen har dock identifierat ett antal problem med den experimentella ansatsen. Ett problem uppkommer om den slumpmässiga fördelningen av åtgärden påverkar gruppen av potentiella deltagare. Till exempel kan det hända att personer som i normala fall skulle ansöka om att få delta inte gör det p.g.a. att de vet att de kommer att få vara med om ett experiment. Gruppen av deltagare kommer då inte att

³⁴ Det finns inga experimentella studier av individriktade arbetsmarknadspolitiska åtgärder i Sverige. Sådana utvärderingar har dock genomförts både i Norge (Torp m.fl. 1993) och Danmark (Langager 1996). I USA finns det många exempel på experimentell utvärdering (se t.ex. Heckman och Smith 1995, Meyer 1995, Ashenfelter, Ashmore och Deschênes 1998).

vara representativ för den grupp som deltar när programmet är i normal drift. Det innebär i sin tur att resultaten inte kan generaliseras till andra grupper av deltagare.

Ett annat problem som kan uppstå är att de som deltar i experimentet beter sig annorlunda än de skulle ha gjort om de inte hade deltagit. Deltagare kan t.ex. arbeta hårdare och studera flitigare. Problemet betecknas "Hawthorne"-effekten och innebär att experimentet har en direkt effekt på utfallet av åtgärden. Konsekvensen blir att det inte går att avgöra om den uppmätta effekten beror på åtgärden eller av att personer arbetar hårdare och studerar flitigare.

Även administratörerna av en åtgärd kan påverkas av experimentet. De kan t.ex. anställa nya och mer kvalificerade lärare, köpa in nya datorer, bättre böcker osv. Det innebär att deltagare får bättre service än de skulle ha fått under normala förhållanden. Administratörerna kan även påverka själva genomförandet av experimentet genom att t.ex. erbjuda kontrollgruppen samma åtgärd som deltagarna eller lokalisera de "mest lämpade" personerna till gruppen av potentiella deltagare.³⁵ Även detta problem medför att det inte går att avgöra om effektskattningen är korrekt.

Den experimentella ansatsen anses också svår att genomföra av etiska skäl.³⁶ Till exempel kan beslutsfattare vara av uppfattningen att det är orimligt att vägra kontrollgruppen en viss form av service. Hur allvarligt detta problem är beror på de förutsättningar som gäller när experimentet genomförs. Är åtgärden en rättighet som funnits länge och är starkt förankrad i samhället kan det framstå som oetiskt att genomföra experiment. Å andra sidan bör det inte vara ett problem om experiment genomförs på nya åtgärder eller på åtgärder där det finns fler potentiella deltagare än platser.³⁷

Icke-experiment

Den icke-experimentella ansatsen använder statistiska metoder för att korrigera för icke observerbara skillnader mellan deltagare och kontrollgruppen. Ett problem med ansatsen är att det finns många olika statistiska modeller. Modellerna skiljer sig åt bl.a. genom olika antaganden om inkomstutveckling över tiden och olika antaganden om vad som

³⁵ Torp m.fl. (1993) mötte ett flertal administrativa problem då de genomförde ett experimentet i Norge.

³⁶ Etiska problem var den viktigaste anledningen till att utbildningsanordnare i USA var tveksamma till att delta i det senaste stora experimentet inom arbetsmarknadsutbildning (Doolittle and Traeger 1990).

³⁷ Björklund och Regné (1996) diskuterar hur experiment kan utformas för att minimera problemen med den experimentella utvärderingsansatsen.

styr programdeltagande. Ett annat centralt problem är att det är mycket svårt att välja mellan olika modeller.³⁸ Samtidigt gäller att om det inte finns några systematiska skillnader mellan deltagare och icke-deltagare ska olika modeller ge liknande resultat. Vidare om en statistiskt modell korrekt beskriver inkomstutveckling och val av åtgärd kommer icke-experimentella skattningar att vara lika med de experimentella skattningarna.³⁹

När det gäller utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är selektionsproblemet förknippat med beslutet att delta i en åtgärd. Beslutet kan fattas av individen själv eller i samråd med personal på arbetsförmedlingen, men individen kan även ta intryck av familj och vänner. Oavsett hur beslutet formas påverkar de utfallet av att delta i programmet. En negativ effektskattningen av ett program kan exempelvis bero på att deltagare i genomsnitt är svagare än de icke-deltagare som de jämförs med. Det finns inte mycket kunskap om vad som faktiskt avgör att vissa personer väljer att delta i ett program medan andra väljer att inte delta. För att kunna skatta effekten av ett program måste utvärderaren göra antagande om de faktorer och mekanismer som styr deltagarbeslut. Olika antaganden leder till olika modeller och det är snarare regel än undantag att resultaten varierar mellan olika modeller.⁴⁰ I allmänhet gäller att ju mer data som finns tillgänglig desto lättare kan det vara att inom ramen för icke-experimentella metoder ta hänsyn till selektionsproblemet.

I princip har all utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder i Sverige utnyttjat icke-experimentella metoder (Zetterberg 1996). Även i den internationella utvärderingslitteraturen dominerar den icke-experimentella ansatsen (Heckman, LaLonde och Smith 1998). Litteraturen innehåller mycket information om vad som krävs för att icke-experimentella metoder skall ge ” trovärdiga ” effektskattningar. Utan att förenkla problemen kan man säga att bra data är kärnan till god icke-experimentell utvärdering.

³⁸ Samtliga utvärderingsstudier visar att resultaten varierar mellan modeller. Problemet exemplifieras i vissa resultat som presenteras i Regnér (1997) och Björklund (1989). För båda studierna gäller att arbetsmarknadsutbildning har såväl negativa som positiva effekter på inkomster. Eftersom det inte går att välja mellan olika modeller är det inte heller möjligt att avgöra vilken effekt utbildningen har haft för de som har deltagit i programmet.

³⁹ Det innebär att ett experiment även kan användas till att utvärdera icke-experimentella metoder.

⁴⁰ Den experimentella ansatsen har inte några liknande metodproblem. Den experimentella effektskattningen är lika med skillnaden i medelvärden mellan deltagare och kontrollgrupp efter programmet.

Det finns ett antal krav som bör ställas på data för utvärdering.⁴¹ Ett är att det finns tidsseriedata på utfallsvariabler, dvs. paneldata, och individegenskaper både för deltagare och icke-deltagare. För att minimera vissa metodologiska problem (t.ex. Ashenfelter's dip) och för att utnyttja vissa standardmetoder bör data täcka åtminstone två år före programmet.⁴² Även utfallsperioden bör vara lång. Regnér (1997) argumenterar att det krävs data från minst två år efter deltagande för att mäta effekterna av arbetsmarknadsutbildning.⁴³ Är endast de kortsiktiga effekterna av intresse kan naturligtvis utfallsperioden vara kortare än ett år. Ur samhällsekonomisk perspektiv framstår det ändå som mest relevant att mäta effekterna tidigast ett år efter deltagande. En anledningen är att personer behöver tid för att söka arbete efter de har deltagit i en åtgärd.

En annan anledning är att de kan få kortvariga eller temporära jobb (cirkulerar mellan arbetslöshet åtgärd och arbete) under en period efter åtgärden. En lång uppföljningsperiod eliminerar dessa problem.

En effektskattning bedöms alltid i relation till någon jämförelsegrupp. Om jämförelsegruppen t.ex. består av arbetslösa personer visar effektskattningen effekten av åtgärden jämfört med att vara arbetslös. Resultaten kan således bero på val av jämförelsegrupp. Amerikanska forskare har nyligen gett förslag på tre generella riktlinjer för val av jämförelsegrupp (Heckman och Roselius 1994)⁴⁴. För det första, ska jämförelsegruppen endast bestå av personer som har rätt till och kan delta i det program (men inte gör det) som utvärderas. För det andra, ska jämförelsegruppen vara aktiv på samma lokala arbetsmarknad som de som deltar i åtgärden. För det tredje, ska deltagare och jämförelsegrupp ha liknande arbetsmarknadserfarenheter (vad gäller arbetslöshet, sysselsättning m.m.). De betonar att data på jämförelsegruppen ska hämtas från samma register eller samlas in på samma sätt som data på deltagarna.

⁴¹ Se Forslund (1997) för minimikrav som bör ställas på data för makroutvärderingar och Regnér (1997) för mikroutvärderingar. Forslunds har paneldata på 280 kommuner under perioden 1990-1994. Regnér har panel-data som täcker perioden 1986-1992 på tre urval om ca 3000 deltagare och tre lika stora jämförelsegrupper.

⁴² Vissa mikroekonomiska modeller kräver data från minst tre år före programmet.

⁴³ Effekterna är negativa det första utfallsåret men effekterna förbättras två och tre år efter programmet.

⁴⁴ De utnyttjade information från ett experiment och konstruerade jämförelsegrupper med liknande egenskaper som experimentella kontrollgrupper. Detta visar återigen betydelsen av experimentell data.

5.3 Utvärdering av försöksverksamheten – problem⁴⁵

All typ av effektmätning (läs utvärdering) förutsätter att det går att jämföra utvecklingen av en utfallsvariabel mellan personer som deltar och de som inte deltar i en åtgärd. Den metodologiska ramen ger åtgärdens effekt som den skattade koefficienten framför en dummyvariabel för deltagare och icke-deltagare. Genom att jämföra utvecklingen av en utfallsvariabel före deltagande med utvecklingen efter (jämfört med utveckling för icke-deltagare) är det möjligt att isolera effekten. Det antas således att personen deltar vid ett tillfälle och endast i en åtgärd. Vidare krävs det information om faktorer som kan förväntas påverka utvecklingen av en utfallsvariabel före och efter deltagande. Till exempel, om personer deltar i en åtgärd före den åtgärd som de observeras i kan den första åtgärden förklara den uppmätta effekten av den andra åtgärden. Naturligtvis måste vi även veta vad icke-deltagare har gjort före de utgör jämförelsegrupp.

Till exempel, om icke-deltagare har upplevt färre arbetslöshetsperioder eller varit arbetslös kortare tid än deltagare kan de ha större möjligheter att få arbete.

Konsekvensen blir att effekten av åtgärden underskattas. Ersätter vi deltagare med försökslän, icke-deltagare med icke-försökslän och åtgärd med försöksverksamheten med friare användning av AMP medel är det möjligt att identifiera centrala problem med en utvärdering av försöksverksamheten.

Det finns uppenbarligen inget enkelt sätt att integrera försöksverksamheten med den traditionella modellramen för effekttvärdering. I mycket allmänna ordalag beror det på att försöket dels inte kan ses som en enskild åtgärd (snarare en serie av åtgärder), dels att det är mycket svårt att identifiera en trovärdig jämförelsegrupp. Detta gäller åtminstone om man utgår ifrån att länet som helhet skall jämföras med ett annat icke-försökslän. En sådan jämförelse skulle troligtvis kräva större förändringar än de som indikeras av försöksverksamheten. Dessutom förutsätter en analys på länsnivå mer information än en analys på kommunnivå. Behrenz m.fl. (1998) använde förvärvsregioner som urvalsram för jämförelsekommuner. En förvärvsregion består av kommuner från olika län som på basis av vissa faktorer är identiska. Indelningen indikerar att län kan bestå av flera olika lokala arbetsmarknader, dvs. potentiella effekter kan variera inom länet. Vidare är sannolikheten stor att personer bor i ett län men i en kommun som ligger nära ett annat

⁴⁵ Vi vill betona att många av de problem som diskuteras i detta avsnitt kan förekomma även vid

län, pendlar till grannlandet, dvs. närliggande län kan ha en integrerad arbetsmarknad. Försöksverksamhet i ett län skulle hypotetiskt sett kunna påverka sysselsättning i ett angränsande län, vilket skulle kunna betraktas som en positiv extern effekt. Detta är exempel på faktorer som en effektutvärdering av länen skulle behöva ta hänsyn till. Möjligheterna att kontrollera för den här typen av relationer är dock mycket små.

Andra problem är att det kan vara svårt att generalisera resultat av verksamheten i försökslänen till andra län. Det finns flera skäl till det. Ett är att strukturen på de lokala arbetsmarknaderna varierar kraftigt mellan länen och ett annat att försökslänen utgör en självselektad grupp. Det förstnämnda problemet innebär att en verksamhet som fungerar i ett försökslän inte behöver fungera i ett annat län.⁴⁶ Det sistnämnda problemet kan medföra att länen agerar annorlunda under försöksperioden än de skulle ha gjort om de inte vara med i försöket. Det kan påverka såväl utformningen av projekt som vilka individer som tillåts delta i de nya projekten.

Ytterligare problem med en strikt utvärderingsansats på länsnivå är att det parallellt med försöksverksamheten pågår annan "försöksverksamhet" som försvårar möjligheterna att isolera effekter av försöksverksamheten. I t.ex. Skåne bedrivs verksamhet som innebär utökat samarbete mellan vissa kommuner i Skåne och kommuner i Danmark med målsättningen att förbättra sysselsättningen i regionen. I Jämtland pågår försöksverksamhet som till viss del finansieras av EU. Annan försöksverksamhet är de regionala tillväxtavtalen som skall träda ikraft 2000 (både i försökslän och icke-försökslän). De regionala tillväxtavtalen skall öka samarbetet mellan statliga myndigheter, kommuner, företag m.fl. för att främja företag och tillväxt i länet. Både annan försöksverksamhet och tillväxtavtalen kommer med stor säkerhet påverka såväl samarbetet 1999 som potentiella utfallsmått 2000. Vidare har somliga kommuner i Skåne deltagit i frikommunförsöket som följdes upp av Behrenz m.fl. (1998). Det innebär bl.a. att perioden före försöksverksamheten inte kan användas som en naturlig jämförelsenorm för före och efter analyser. Före - efter analysen försvåras ytterligare av att sysselsättningen har varit mycket låg under 1990-talet. En ökning från en mycket låg nivå kan medföra att statistiska modeller överskattar potentiella effekter av

utvärdering av traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

⁴⁶ En verksamhet som fungerar i en kommun i ett försökslän behöver inte ens fungera i en kommun i samma försökslän. SCBs indelning i förvävsregioner tyder ju snarare på att kommuner i olika län har samma typ av arbetsmarknad.

försöksverksamheten. Långa tidsserier skulle kunna mildra detta problem. Se Forslund (1997) för en diskussion om krav på tidsseriedata.

Det finns även andra problem med en utvärdering av försöksverksamheten. Ett är att det av praktiska skäl är svårt att beräkna sysselsättningseffekter på länsnivå. Detta gäller åtminstone om man utgår från arbetskraftsundersökningarna (AKU). Anledningen är att det krävs avsevärt större förändringar i sysselsättningen än de som formuleras i regeringens mål med försöksverksamheten för att man skall kunna identifiera statistiskt säkerställda resultat. Teoretiskt sett kan problemet elimineras genom en kraftig ökning av urvalen i AKU för försökslänen. En utökning av urvalen löser dock inte alla problem. Ett centralt problem är att data från nya utökade urval inte kan jämföras med siffror före försöksperioden. Ett annat problem är att även urvalen i icke-försökslän måste utökas i synnerhet om utvecklingen av sysselsättningen i försökslän skall jämföras med motsvarande siffror för icke-försökslän.⁴⁷

Vi tror inte att det finns några enkla lösningar på problemen och vi tror inte heller att det går att mäta effekterna av försöksverksamheten på länsnivå genom före- och efteranalyser. Däremot kan det på något längre sikt vara möjligt att utvärdera delar av försöksverksamheten. En potentiell utvärdering kan vara att undersöka om nya projekt påverkar deltagarnas möjligheter att få ett reguljärt arbete. Förutsättningen för en sådan utvärdering är att urvalet av deltagare blir tillräckligt stort för att identifiera signifikanta effekter. Troligtvis behöver en sådan utvärdering summerar ihop individer som deltar i likartade men ej identiska projekt för att öka storleken på urvalen. Tidpunkten för en sådan utvärdering kan fastställas först när vi ser att antalet deltagare i nya åtgärder har nått en miniminivå för statistisk bearbetning.

En annan typ av utvärdering som kan genomföras är att studera implementeringen av verksamheten. Genom att fråga personer som har haft centrala positioner i försöksverksamheten kan man få en uppfattning om vad som fungerade bra respektive dåligt. Genom att jämföra svarsfördelningar för olika försökslän får vi information om det är samma komponenter som har fungerat bra respektive dåligt i länen. Information kan utnyttjas till att bedöma lokala aktörers förmåga att genomföra beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Informationen kan även utnyttjas till att studera om det finns skillnader i synen på åtgärderna på central och lokal nivå. Sammantaget kan

⁴⁷ I praktiken är det inte möjligt eftersom kostnader för att utöka urvalen är mycket höga.

informationen användas för att bedöma om beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder skall fattas på lokal eller central nivå. Analysen kan genomföras efter försöksperioden.

5.4 Uppföljning av försöksverksamheten – möjligheter

Föregående avsnitt utgick från en traditionell utvärderingsansats och tanken att det går att fastställa ett kausalt samband mellan försöksverksamheten och t.ex. sysselsättning, dvs. mäta effekter. I dagsläget är vi ganska pessimistiska inför möjligheten att det går att fastställa ett sådant samband. Däremot tror vi att det går att genomföra enkla uppföljningar som ger tillräckligt mycket information för att bedöma försöksverksamheten. Uppföljningarna kan genomföras såväl under som efter försöksperioden.

I avsnitt 4 gav vi en bild av nya projekt som har startats upp inom ramen för försöksverksamheten. Vi presenterade även information från länsarbetsnämndernas policydokument kring försöket. Tillsammans ger de en bild av hur långt länen har kommit med den nya verksamheten och inriktningen på de projekt som har startats. I de få fall då länsarbetsnämnderna har noggranna projektbeskrivningar framgår vilka som skall delta, vad de kommer att göra och vilken sektor som berörs. Detta är ett utmärkt underlag för att bedöma om länen främst satsar på t.ex. kommunal verksamhet vilket i sin tur kan indikera potentiella övervältringseffekter från kommun till stat. Underlagen ger även information huruvida nya projekt riktas direkt till de arbetslösa eller om de riktas mot organisationer eller företag. Denna information kan dessutom jämföras med tidigare effektutvärderingar av traditionella åtgärder för att möjliggöra en bedömning av potentiella effekter av projekten. Projektbeskrivningarna kan utgöra underlag för den första typen av uppföljning.

Två andra indikatorer är volym på traditionella åtgärder och åtgärdsmixen. Genom att studera utvecklingen före, under och efter försöksperioden i försökslän och icke försökslän får vi information om försökslänen väljer andra typer av åtgärder än icke-försökslän. Om länen väljer att satsa på åtgärder som tidigare studier funnit ge upphov till inga eller endast svaga effekter finns det en risk att liknande effekter uppstår även av nya projekt i försökslänen. Åtgärdsmixen kan även användas för att bedöma om länen prioriterar åtgärder som påverkar utbudet eller efterfrågan i större utsträckning än andra län.

Sysselsättning kan vara en fjärde indikator. AKU ger viss information, men eftersom de regionala urvalen ibland är små kan det vara svårt att observera signifikanta

förändringar på länsnivå. Den årliga regionala sysselsättningsstatistiken (ÅRSYS) kan då vara ett alternativ. ÅRSYS konstrueras från olika register, varav arbetsgivarnas kontrolluppgifter utgör en viktig informationskälla. Statistiken kan också delas upp i branscher och kommuner. Tyvärr finns data tillgänglig med drygt ett års eftersläpning och ÅRSYS är därför lämplig för långsiktiga uppföljningar.

Det kan även vara värdefullt att följa utvecklingen av vakanser och den öppna arbetslösheten. Vakansstatistiken kan även ge information om efterfrågan ökar/minskar för alla yrkesgrupper eller endast för ett fåtal. Genom att jämföra utformningen av den nya projekten och antal deltagare i nya projekt och traditionella åtgärder med den kunskap som efterfrågas i de anmälda vakanserna får vi en indikation om länen prioriterar åtgärder som potentiellt kan förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Projekt som innebär subventionerad sysselsättning i expansiva yrken kan mycket väl peka på potentiella undanträngningseffekter. Nya projekt inom yrkesområden som efterfrågas på andra lokala arbetsmarknader kan vara en signal på potentiella inlåsnings effekter.⁴⁸

Sammanfattningsvis ger indikatorerna en bild både av försöksverksamheten och allmänna förändringar på arbetsmarknaden. Kopplas indikatorerna till tidigare utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder har vi en bas för att göra bedömningar av försöksverksamheten. Däremot kan vi inte uttala oss om huruvida försöksverksamheten som helhet har positiva eller negativa effekter.

6. Avslutande kommentarer

Inledningsvis vill vi poängtera att försöksverksamheten med en friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel pågått under drygt ett halvår och att det således är alldeles för tidigt att dra några långtgående slutsatser från försöksverksamheten. Vår delrapport kan dock utgöra underlag för vad den närmaste tidens uppföljning bör fokuseras på.

För det första, kan vi konstatera att en del av de mål regeringen ställt upp för verksamheten redan inledningsvis var uppfyllda; detta kan anses som ganska märkligt och bör naturligtvis följas upp. Vad gäller åtgärds mixen i länen jämfört med riket är det svårt att dra några bestämda slutsatser än. Två observationer kan dock nämnas: (i) det finns en

⁴⁸ Problemet exemplifieras av nya projekt för byggnadsarbetare i Värmland samtidigt som det finns lokala arbetsmarknader som har överskottsefterfrågan på den typen av arbetskraft. En förutsättning för

tendens till att åtgärder som bedrivs i kommunal regi ökar (detta kan tyda på en övervältringseffekter från kommun till stat). (ii) vi hade förväntat oss, med tanke på den framförda kritiken av volymmålen, en ökad prioritering av arbetsmarknadsutbildningen i länen, något som vi dock inte finner stöd för i våra data.

För det andra, har försökslänen initierat en rad ”nya” projekt (huruvida något av dem uppfyller kraven för otraditionella åtgärder eller att inte vara varianter på redan existerande åtgärder är dock oklart) och det finns några komponenter som förekommer mer ofta än andra bland projekten. En är att kommunen står som anordnare av många projekt och en annan att projekten inte i första hand riktar sig till arbetslösa personer utan utgör olika former av näringslivs/tillväxtprojekt. Vidare har vi en känsla av om att nya projekt i skogslänen påminner om de projekt som tidigare initierats i Skåne. Försökslänen vet dessutom om att de ska utvärderas och man kan därför förvänta sig att de initierar projekt som de tror skall falla väl ut vid en utvärdering. En rimlig utgångspunkt kan därför vara att de nya projekt som har initierats är det bästa som länet kan åstadkomma samt att många framtida projekt kommer att vara av samma karaktär.

Vi ser en del farhågor med de ”nya” projekt som hittills initierats. Anledningen är att det finns en del projekt som pekar på potentiella inlåsnings effekter: (i) det förekommer riktad sysselsättningsstöd till byggnadsarbetare, en yrkesgrupp som i dagsläget efterfrågas i andra delar i landet. (ii) det finns åtgärder för ungdomar som pågår under en mycket lång tid (18 månader). (iii) det finns en viss tendensen till att de traditionella åtgärderna och de ”nya” projekten fokuseras på den kommunala sysselsättningen.

Det finns även många projekt som är rena näringslivsprojekt vars syften inte alltid framgår men som tycks gynna en eller ett fåtal lokala företag. Risker är således stor att många projekt snedvrider konkurrensen på den lokala arbetsmarknaden.

I avsnitt 5 pekade vi på en rad problem med att utvärdera försöksverksamheten. Den strikta utvärderingsmässiga utgångspunkten medför att vi kan identifiera flera centrala problem med att mäta effekter av försöksverksamheten. Ett problem är att det blir svårt att kontrollera för försöksverksamhet som har genomförts i försökslänen och icke-försökslänen under perioder före försöksperioden. Det blir liksom svårt att kontrollera för annan försöksverksamhet som pågår parallellt med den försöksverksamhet som skall

en väl fungerande arbetsmarknad är att yrkesutbildad arbetskraft söker sig till en arbetsmarknad som har

utvärderas. Ytterligare problem är att det inte går att mäta sysselsättningsförändringar genom AKU eftersom urvalen är för små. Samtidigt har förutsättningarna för verksamheten förändras genom att regeringen har släppt volymmålet för alla län.

I dagsläget är vi därför benägna att tro att den mest framkomliga vägen för effektstudier är att utvärdera de nya projekten. En sådan utvärdering kräver dock att antalet deltagare i nya projekt blir tillräckligt stort för statistiska analyser och att det går att identifiera samtliga individer som deltar i projekten. Om projekten är mycket olika i sin utformning kan det dock finna en risk för att effekterna för deltagarna underskattas. Risken är därför stor att den här typen av effektmätning endast ger begränsad information om betydelsen av de nya projekten. Hur begränsad den blir vet vi först efter försöksperioden. En annan viktig förutsättning för att effektstudierna ska ge en rättvis bild av verksamheten är att de tidigast påbörjas ett år efter försöket. Åtminstone om utfallsvariabeln är inkomst; en fördel med inkomster är annars att det går att bedöma intäkter och kostnader av de nya projekten.

Vi pekade också på en rad indikatorer som kan ge en allmän bild av försöksverksamheten och utvecklingen på arbetsmarknaden: volymen på traditionella arbetsmarknadspolitiska åtgärder, åtgärdernas sammansättning samt utvecklingen för sysselsättningen, vakanser och öppen arbetslöshet. Utöver detta bör man noga följa inom vilka sektorer de nya projekten påbörjas och till vilka individer de riktas; detta kan ge indikationer på eventuella konkurrensnedvridande- övervältrings-, inlåsnings-, undanträngnings- och fördelningseffekter.

Avslutningsvis vill vi peka på två åtgärder som departementet skulle ha kunnat vidtagit för att minimera en del av de problem som diskuterats ovan. För det första, är det naturligtvis mycket olyckligt att verksamheten i försökslänerna numera är mer regel än undantag, vi tänker då närmast på att man från den 1 januari 1999 släppte på volymkravet för samtliga län i landet. I försöksverksamhetens vagga, då Skåne såg ut att bli ett ensamt försökslän, så såg detta ut att kunna bli ett naturligt experiment, vilket kunde ha minimerat en rad problem vid effektskattningar av försöket. För det andra, är det viktigt att de som får förmånen att med statliga medel förverkliga sina egna idéer om hur arbetslösheten bästa kan bekämpas, tydligt måste redogöra för hur de tänker redovisa

och följa upp verksamheten. Denna uppföljning kan sedan ligga till grund för en utvärdering. Som framgått ovan har inte alla län en lätt tillgänglig eller likartad beskrivning av de ”nya” projekten och det verkar vara oklara direktiv om hur verksamheten ska följas upp.

Litteratur

- Ackum Agell, Susanne, Anders Björklund and Anders Harkman (1995) "Unemployment insurance, labor market programs and repeated unemployment in Sweden", *Swedish Economic Policy Review* 2(1), 103-128.
- AMV (1998), "Frilänen- Vad gäller för användandet av otraditionella medel och hur skall det följas upp?" Dnr AP 98-8928-20
- Arbetsmarknadsdepartementet (1997), "Regeringsbeslut # 3" Dnr A97/2348/A
- Ashenfelter, Orley, David Ashmore och Olivier Deschênes (1998) "Do unemployment insurance recipients actively seek work? Randomized trials in four U.S. states", *Working paper # 412*, Princeton University, Industrial Relations Section
- Behrenz, Lars, Lennart Delander, Harald Niklasson och Erik Nyberg (1998), "Utvärdering av lokal samverkan mot arbetslöshet", Högskolan i Växjö, Centrum för arbetsmarknadspolitisk forskning, CAFO.
- Bergeskog, Anders (1998) "Den svenska arbetsmarknadspolitiken", Stencil, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
- Björklund, Anders (1989) "Evaluation of labor market training programs. The Swedish experience", Stencil, Industrins utredningsinstitut, Stockholm.
- Björklund, Anders och Håkan Regnér (1996) "Experimental evaluation of European labor market policy" i Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly and Klaus Schömann (red.) *International handbook of labor market policy evaluation*. Edward Elgar, Aldershot UK.
- Calmfors, Lars (1995) "Den aktiva arbetsmarknadspolitiken och sysselsättningen -en teoretisk referensram", SOU 1996:34, Expertbilaga till betänkande av arbetsmarknadspolitiska kommittén, Stockholm
- Delander, Lennart, Ragnar Thoursie och Eskil Wadensjö (1991) "Arbetsförmedlingens historia" Allmänna förlaget, Stockholm.
- Doolittle, Fred och Linda Traeger (1990) "Implementing the national JTPA study", *Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC)*, New York, U.S.
- Edin, Per-Anders and Bertil Holmlund (1991) "Unemployment, vacancies and labor market programs. Swedish evidence" in Fiorella Padoa Schioppa (ed.) *Mismatch and labor mobility*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

- Engström, Lars, Karl-Gustav Löfgren and Olle Westerlund (1988) "Intensified employment services, unemployment duration's and unemployment risks", *Umeå Economic Studies No. 186*, Umeå universitet.
- Forslund, Anders (1997) "Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder", Underlagsrapport, Riksdagens Revisorer
- Heckman, James and Rebecca Roselius (1994) "Evaluating the impact of training on the earnings and labor force status of young women. Better data help a lot." Manuskript, Augusti 1994, University of Chicago.
- Heckman, James och Jeffrey Smith (1995) "Assessing the case for social experiments", *Journal of Economic Perspective*, 9(2), 85-110.
- Heckman, James, Robert LaLonde och Jeffrey Smith (1998), "The economics and econometrics of active labor market programs", Under publicering i Orley Ashenfelter och David Card (red) *Handbook of Labor Economics Vol III*
- Joyce, Patric och Peter Linderoth (1999), "Användningen av försökslänsmedel i Skåne 1998 och 1999", Statskontoret.
- Korpi, Tomas (1994) "Escaping unemployment." Doktorsavhandling, Institutet för social forskning, Stockholms universitet
- Langager, Klaus (1996) "Ledige på kursus. Effekter av specialarbejderkurser-vurderet ved et eksperiment", Socialforskningsinstituttet 96:9, Köpenhamn, Danmark.
- Meyer, Bruce (1995), "Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments", *Journal of Economic Literature*, 33(1), 91-131.
- Regnéér Håkan (1997) "*Training at the job and training for a new job-two Swedish studies.*" Doktorsavhandling, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- Regeringens proposition 1997/98:62, "Regional tillväxt – för arbete och välfärd", Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Regeringsbeslut A97/2348/A "Om försöksverksamhet i Skåne, Arbetsmarknadsdepartementet
- RRV (1996a), "*Förhållandet Stat – Kommun*", RRV 1996:28
- RRV (1997), "*Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken*", RRV 1997:58.

Sehlstedt, Kjell and Lena Schröder (1989) "Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbeten, rekryteringsstöd och ungdomsarbete", EFA, Department of Labor, Stockholm.

Torp, Hege, Oddbjørn Raaum, Erik Hernæs och Harald Goldstein (1993) "The first Norwegian experiment" i Karsten Jensen och Per Kongshøj Madsen (red) *Measuring labor market measures*. Department of Labor, Denmark

Zetterberg, Johnny (1996) "Effekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder." Expertbilaga till SOU 1996:34, Allmänna förlaget, Stockholm.

APPENDIX A

APPENDIX B

Källa: Data för deltidarbetslöshet och arbetskraftens storlek är hämtat från AMS Månadsdata respektive SCB (AKU)

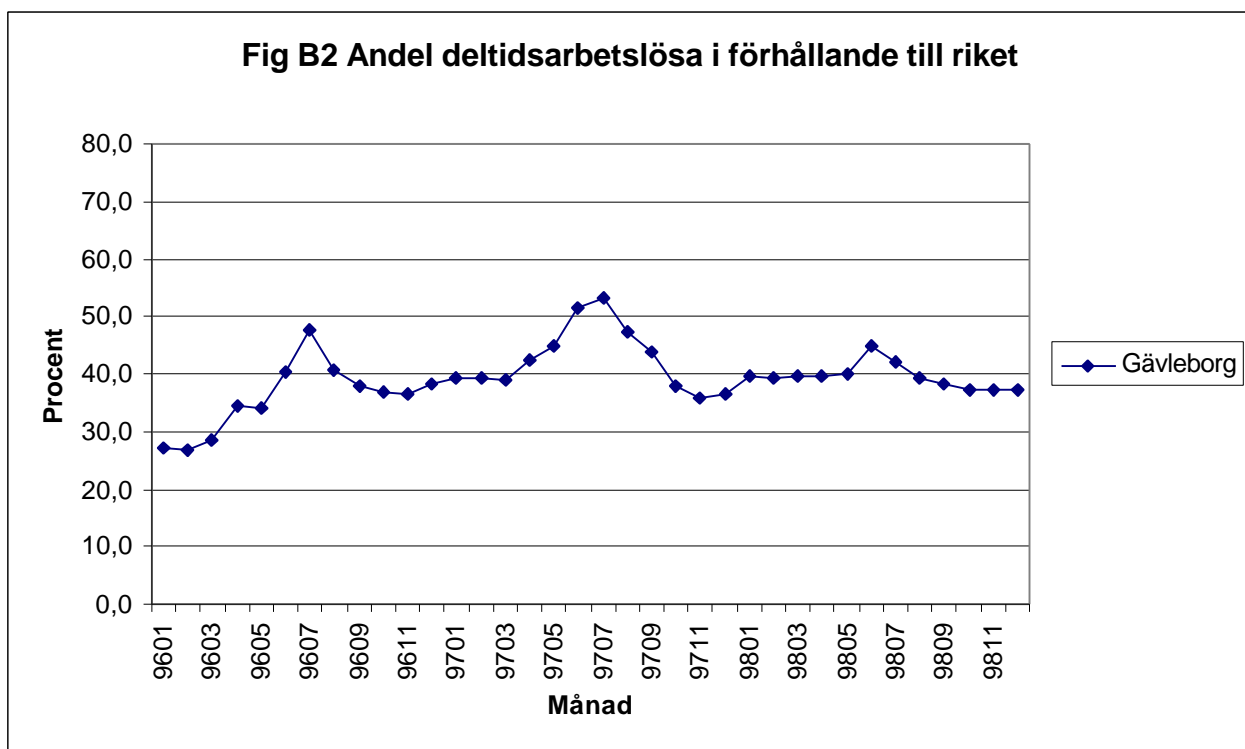
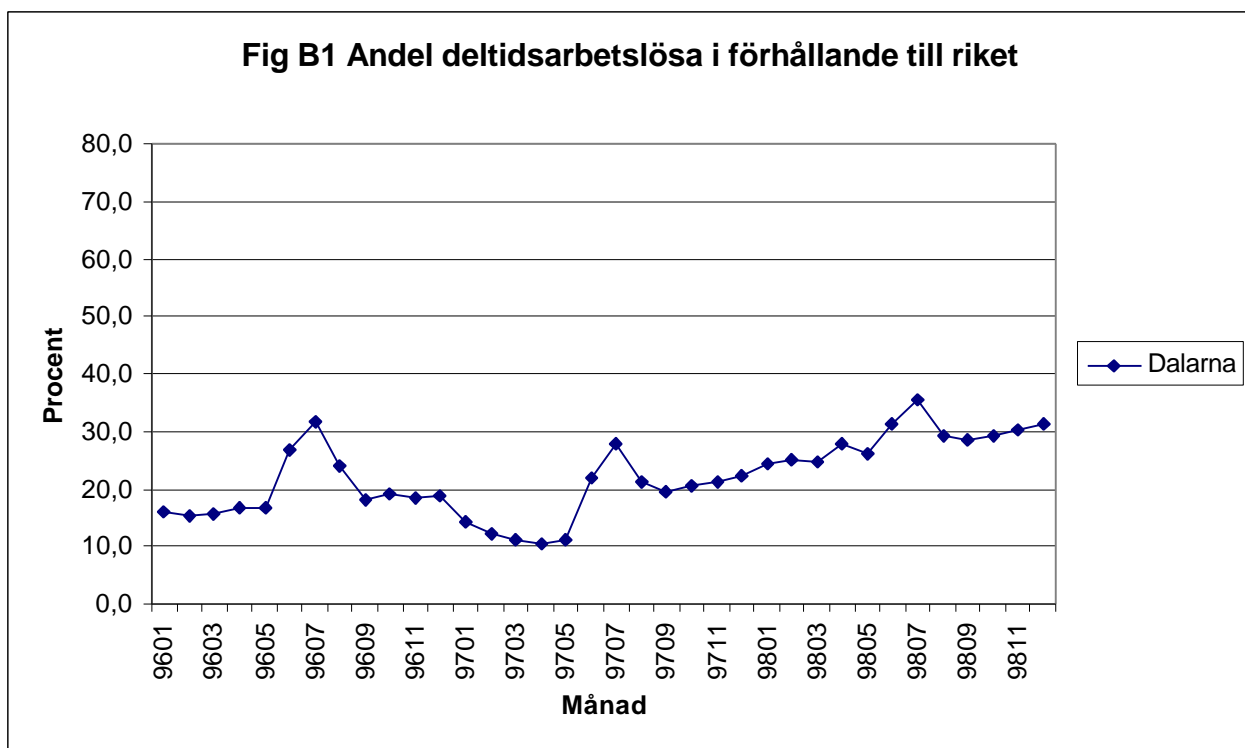
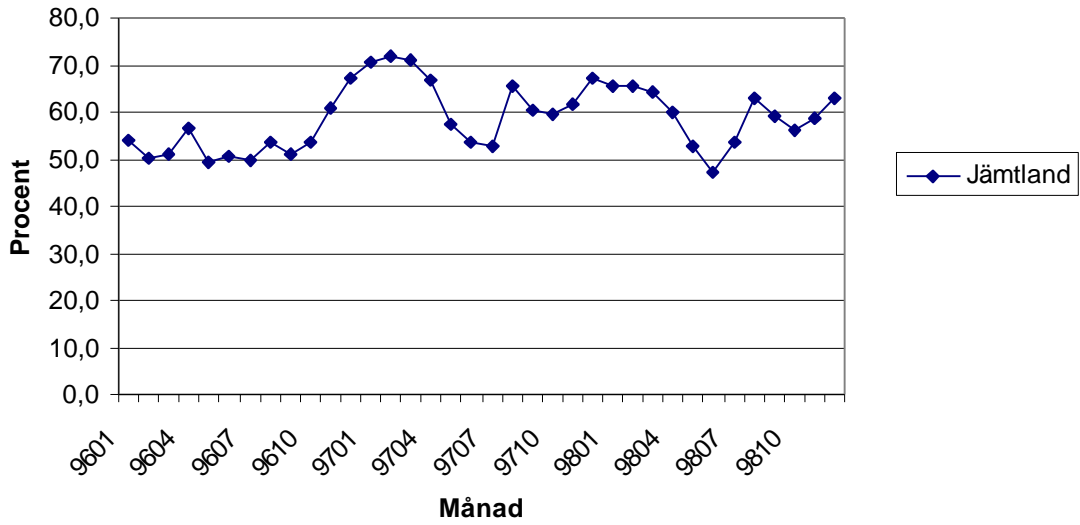


Fig B3 Andel deltidsarbetslösa i förhållande till riket



Figur B4 Andel deltidsarbetslösa i förhållande till riket

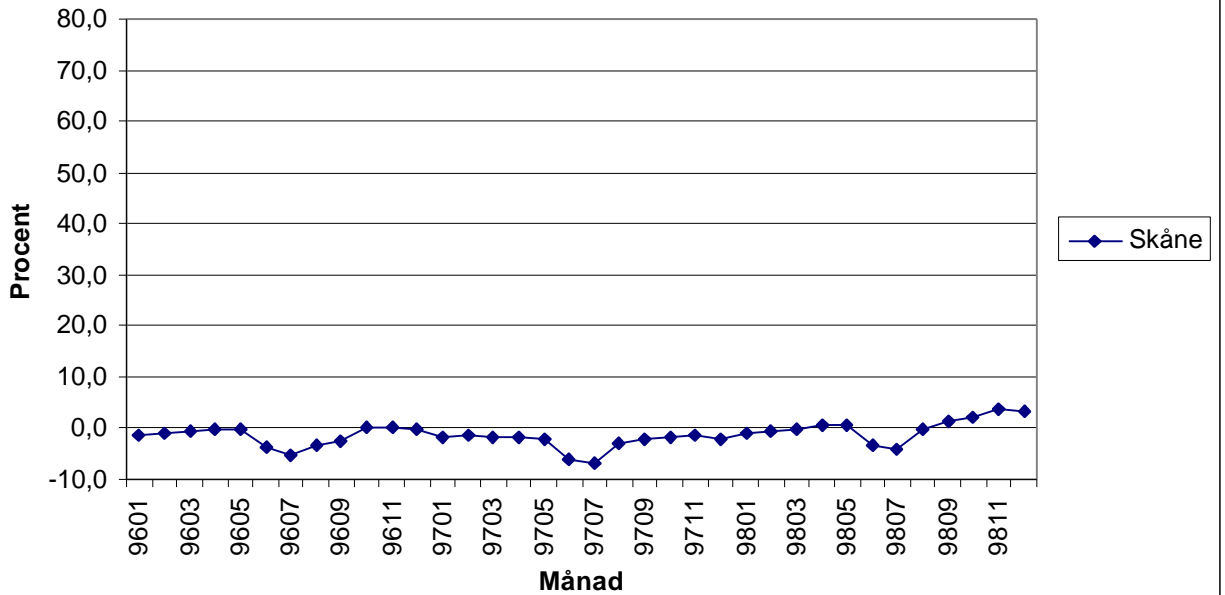
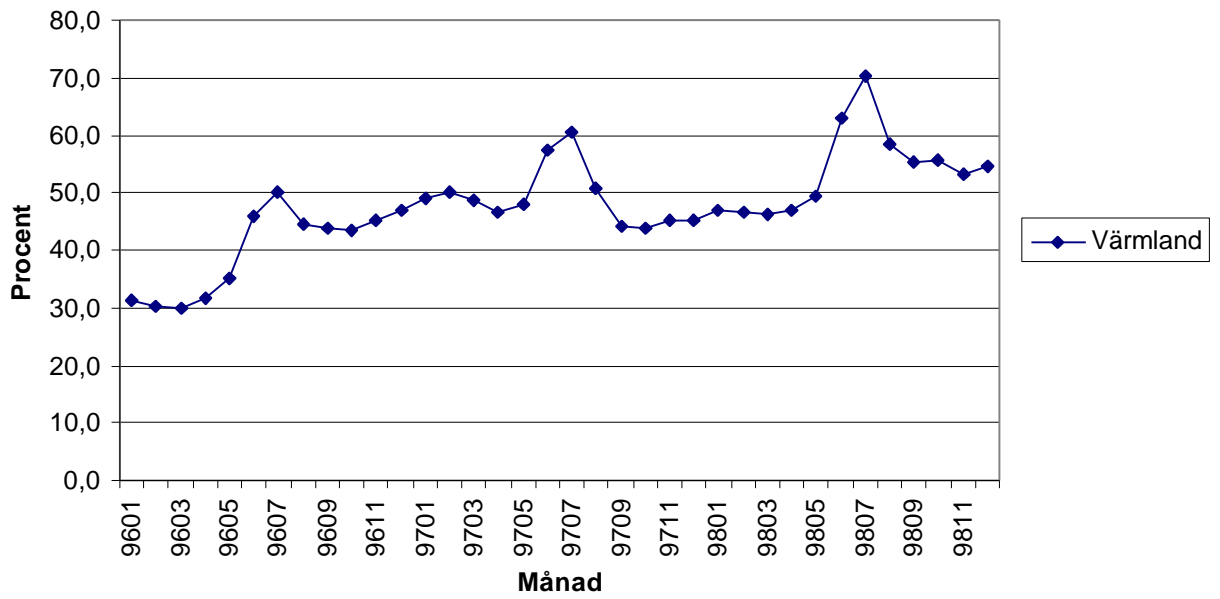


Fig B5 Andel deltidsarbetslösa i förhållande till riket



APPENDIX C

APPENDIX D

APPENDIX E

APPENDIX F

APPENDIX G