



IFAU – INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Anställningsstödens implementering vid arbetsförmedlingarna

Martin Lundin

STENCILSERIE 2000:4

Anställningsstödens implementering vid arbetsförmedlingarna[§]

av

Martin Lundin*

2000-11-01

Sammanfattning

På Näringsdepartementets uppdrag undersöks i denna studie implementeringen av de två arbetsmarknadspolitiska programmen allmänt och förstärkt anställningsstöd. Stöden riktar sig till arbetsgivare som rekryterar personer med en svår ställning på arbetsmarknaden; främst arbetslösa med långa inskrivningstider vid arbetsförmedlingen. Rapporten beskriver hur anställningsstöden praktiseras vid förmedlingskontoren. Underlaget för analysen är en enkät som skickats till arbetsförmedlingarna. Studien visar att implementeringen har fungerat ganska bra. Vissa problem finns dock: Exempelvis uppvisar informationen om hur det förstärkta anställningsstödet ska användas brister. Arbetsförmedlingarna tycker sig ha svårt att klassificera arbetslösa: är de behöriga till förstärkt anställningsstöd eller ej? Dessutom indikerar undersökningen att anställningsstöden tränger undan reguljära arbetstillfällen. Enligt uppdraget skulle även en enkät ha skickats till arbetsgivare som rekryterat med hjälp av anställningsstöd. Enkäten har inte kunnat genomföras eftersom Ams inte kunde lämna ut nödvändiga data, däribland adresser till arbetsgivare som anställt personer med anställningsstöd. IFAU anser att data om arbetsgivarna bör säkerställas och göras tillgängliga för framtida studier.

[§] Jag vill tacka de personer som bidragit med kommentarer och idéer: Susanne Ackum Agell, Anders Forslund, Kerstin Johansson och Sara Martinson (IFAU); Lennart Delander (Växjö universitet); Ann-Christine Gullesjö och Anna-Kirsti Löfgren (Näringsdepartementet) och Christer Danielsson (Länsarbetsnämnden Uppsala). Ett varmt tack riktas även till de arbetsförmedlare som besvarat IFAU:s enkät, samt till deltagarna vid seminariet på IFAU 2000-10-04.

* Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Box 513, 751 20 Uppsala. Tel: 018 – 471 70 95. E-post: martin.lundin@ifau.uu.se.

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Vad är anställningsstöd?.....	4
2.1	Anställningsstödens regelverk 1998-2000.....	5
2.2	Anställningsstödens omfattning 1998-2000	8
3	Vad tycker arbetsförmedlarna om anställningsstöden?	10
3.1	Informationen	11
3.1.1	Informationens omfattning och kvalitet	11
3.1.2	Informationen om anställningsstöd jämfört med informationen om andra arbetsmarknadspolitiska program.....	14
3.2	Processen vid anvisning till anställningsstöd	15
3.2.1	Initiativet	15
3.2.2	Urvalskriterier	16
3.2.3	Tillämpningen av vissa regler i samband med anvisningar.....	18
3.2.4	Den administrativa processen	22
3.3	Kontakten med arbetsgivarna	23
3.3.1	Samarbetets organisation och funktion	23
3.3.2	Information till arbetsgivare.....	24
3.3.3	Arbetsgivarnas vilja att rekrytera personer med anställningsstöd	25
3.4	Attityder till anställningsstöden.....	29
3.4.1	Anställningsstöden i förhållande till andra åtgärder.....	29
3.4.2	Ska anställningsstöd även kunna beviljas andra grupper?	30
4	Undanträngning	31
4.1	Förmedlarnas bedömningar av undanträngningen.....	33
4.2	Andra indikationer på undanträngning	37
5	Arbetsgivarna och anställningsstöd.....	39
5.1	Beställning av data	39
5.2	Tänkbara områden att ta upp i en arbetsgivarenkät	40
6	Sammanfattning och avslutande diskussion	41
6.1	Sammanfattning.....	41
6.2	Avslutande diskussion	44
	Referenser	45
	Bilaga A - Enkätformulär	47
	Bilaga B - Arbetsförmedlarnas kommentarer om informationen om åtgärderna	59

1 Inledning

Den arbetsmarknadspolitiska åtgärden anställningsstöd är sedan den 1 oktober 1999 uppdelad i två delar: *allmänt anställningsstöd* och *förstärkt anställningsstöd*. Stöden riktas till arbetsgivare. Syftet är att underlätta anställning av arbetslösa med särskilt långa inskrivningstider på arbetsförmedlingen, som även i goda tider ofta har svårt att få arbete. Ett av arbetsmarknadspolitikens viktigaste mål är att motverka långtidsarbetslöshet.¹ Att subventionera rekryteringar av långtidsinskrivna är ett sätt att förkorta arbetslöshetstiderna och därmed minska utslagningen från arbetsmarknaden.

IFAU har fått i uppdrag av Näringsdepartementet att följa upp och utvärdera anställningsstöden.² Projektet kommer att genomföras i tre etapper. Syftet med det första steget (som presenteras i denna delrapport) är att undersöka hur åtgärderna har *implementerats*. Vi försöker alltså ta reda på hur anställningsstöden genomförs i praktiken. I ett andra steg kommer anställningsstöden att *följas upp*. Detta innebär bl a att vi undersöker om den avsedda målgruppen nås. Avslutningsvis ska individeffekter av anställningsstödet *utvärderas*. Slutrapporten beräknas vara färdig i december 2002.

Varför finns det ett behov av en implementeringsstudie? Vi vet från tidigare undersökningar att politiska beslut inte alltid omsätts på det vis som avsetts.³ Oklarheter och problem kan ofta dyka upp, vilket framförallt gäller vid introduktionen av ett nytt projekt. Problem med genomförandet av arbetsmarknadspolitiska projekt och åtgärder utgör inte något undantag.⁴ Därför vill vi ta reda på hur anställningsstöden genomförts, vilka problem som finns och vilka lärdomar man kan dra inför framtiden. Vidare kan en implementeringsstudie vara betydelsefull för bedömningen av resultaten från uppföljningen i steg två och

¹ Se t ex Regeringen, ”Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom UO13 Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet och UO14 Arbetsmarknad och arbetsliv.”

² Regeringen, ”Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), m m.”

³ Se t ex Hill (1997), Sannerstedt (1991) och Winter (1994).

⁴ En klassisk amerikansk studie som handlar om implementeringen av ett arbetsmarknadspolitiskt program är Pressman & Wildavsky (1984). Vad gäller genomförandet av den svenska arbetsmarknadspolitiken har flera studier påvisat implementeringsproblem; se t ex Davidsson (kommande, 2000) som granskar projektet ”Viplan”, Hallström (1994) som analyserar genomförandet av ungdomspraktiken och Lundin (2000) som studerar tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk vid arbetsförmedlingar.

effektutvärderingen i steg tre. En verksamhet kan ju i centrala avseenden vara rätt tänkt, men ändå inte fungerat på avsett sätt p g a brister i implementeringen. Genom en studie av genomförandet kan man ”titta in” i den förvaltningsapparat som i måluppfyllelse- och effektutvärderingar är en ”svart låda”.

Enligt de ursprungliga intentionerna skulle rapporten fokusera på två aktörer som är centrala för implementeringen av åtgärderna och i förlängningen för programmets resultat: arbetsförmedlingarna och arbetsgivarna. Det är tjänstemännen på arbetsförmedlingarna som anvisar och beviljar anställningsstöd. I förvaltningspolitisk litteratur betonar man ofta att tjänstemän på denna nivå, dvs de tjänstemän som ”möter medborgarna” i det dagliga arbetet, har stor betydelse för resultaten av politiska beslut.⁵ Arbetsgivarna utgör mottagarna av subventionerna. Därmed skulle det även vara intressant att ta reda på hur dessa upplever att anställningsstödet har fungerat. IFAU hade därför som avsikt att skicka enkäter till landets arbetsförmedlingskontor och till arbetsgivare som rekryterat med hjälp av anställningsstöd. Tyvärr har inte den senare enkäten genomförts eftersom IFAU inte kunnat få nödvändiga uppgifter för att genomföra studien, däribland adressuppgifter. IFAU:s förhoppning är att denna enkätstudie ska vara möjlig att genomföra i ett senare skede.

Rapporten disponeras på följande sätt: I *avsnitt 2* beskrivs allmänt och förstärkt anställningsstöd. *Avsnitt 3* tar upp enkäten riktad till arbetsförmedlingarna. Undanträngningseffekter, dvs i vilken grad de subventionerade anställningarna ”tränger undan” vanliga arbetstillfällen, behandlas i *avsnitt 4*. I *avsnitt 5* diskuteras problemen med arbetsgivarenkäten, samt vilka frågeställningar som hade kunnat vara av intresse vid en sådan undersökning. Avslutningsvis, i *avsnitt 6*, sammanfattas de viktigaste resultaten.

2 Vad är anställningsstöd?

Sedan 1930-talet har man försökt påverka sysselsättningen och arbetslösheten genom att arbetsgivare under vissa omständigheter fått lönesubventioner av staten. Under lågkonjunkturer har syftet med subventionerna främst varit av stabiliseringspolitisk karaktär; man har således försökt jämna ut sysselsättningen över konjunkturcykeln. Under högkonjunkturer har lönesubventionerna

⁵ Se t ex Lipsky (1980).

istället använts av fördelningspolitiska skäl; man har alltså haft ambitionen att stärka svaga gruppers ställning på arbetsmarknaden.⁶

2.1 Anställningsstödens regelverk 1998-2000

Den 1 januari 1998 ersatte det individuella anställningsstödet åtgärderna beredskapsarbete, rekryteringsstöd och utbildningsvikariat. Sammanslagningen var ett led i ”regeringens förenklingsarbete” och skulle underlätta den administrativa processen.⁷ Anställningsstödet skulle riktas till långtidsarbetslösa.

Det individuella anställningsstödet betalades ut som ett bidrag till arbetsgivare som rekryterade personer som fyllt 20 år, under förutsättning att det handlade om långtidsarbetslösa individer som varit registrerade som arbetslösa vid arbetsförmedlingen i åtminstone tolv månader. I undantagsfall fick stödet utbetalas för personer som inte betraktades som långtidsarbetslösa p g a att de antingen deltagit i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller under en kortare tid haft en anställning som inte förbättrat deras situation på arbetsmarknaden. Bidraget skulle motsvara 50 procent av lönekostnaden⁸ och betalas ut i maximalt sex månader.⁹ Man införde dessutom ett tak, högst 350 kronor per dag skulle subventionen utgöra.¹⁰

Det beslutades även att ungdomar under 25 år skulle kunna anvisas anställningsstöd trots att kravet på långtidsarbetslöshet eller långtidsinskrivning inte var uppfyllt. Förutsättningen var att ungdomarna under minst 90 dagar innan anställningen varit anmälda som arbetssökande vid arbetsförmedlingen.¹¹

I vårpropositionen 1999 föreslogs vissa förändringar. Man ville förstärka stödet vid anställningar av arbetslösa med speciellt långa inskrivningstider. Man beslutade därför att anställningsstöd fr o m den 1 oktober 1999 skulle beviljas dels som allmänt anställningsstöd, dels som förstärkt anställningsstöd. Det allmänna stödet motsvarar den åtgärd som tidigare gått under namnet individuellt anställningsstöd, med samma ersättningsnivåer. Det förstärkta anställ-

⁶ Anxo & Dahlin (1996), s 15f.

⁷ Proposition (1997/98:1), s 40.

⁸ Inklusivt sjuklön, semestertillägg och sociala avgifter.

⁹ Anställningsstöd som utgick i samband med ”offentliga investeringar” fick utsträckas till tolv månader om ”synnerliga skäl” förelåg.

¹⁰ Proposition (1997/98:1), s 40.

¹¹ Enligt Förordning (1997:1275) om anställningsstöd kan ungdomar under 25 år även beviljas anställningsstöd om de efter att ha gått igenom ”nationellt program med yrkesämnen i gymnasieskolan anställts för färdigutbildning till ett yrke enligt kollektivavtal om yrkesutbildning.” Reglerna om ungdomar gäller t o m 31 december 2000.

ningsstödet skulle däremot uppgå till 75 procent av lönekostnaderna de första sex månaderna, för att därefter utgöras av 25 procent i ytterligare 18 månader. Även för det förstärkta anställningsstödet infördes ett maxbelopp. Staten skulle maximalt betala ut 525 kr/dag de första sex månaderna och maximalt 175 kr/dag nästföljande 18 månader. För att komma ifråga för stödet måste den arbetslöse varit inskriven vid arbetsförmedlingen i 36 månader och under den tiden ha varit öppet arbetslös eller deltagit åtgärd.

En annan nyhet var att stöden inte skulle betalas ut som ett bidrag. Arbetsgivaren fick istället betala in mindre skatt. Allmänt och förstärkt anställningsstöd belastar därmed fram om den 1 oktober 1999 inte arbetsförmedlingens budget, utan innebär att staten får minskade inkomster.¹²

Ytterligare förslag till förändringar föreslogs i budgetpropositionen hösten 1999 och i arbetsmarknadsutskottets betänkande till denna.¹³ Förslagen från dessa skrivelser började gälla den 1 januari 2000. Den viktigaste förändringen innebar att kravet på hur lång tid en person måste varit inskriven på förmedlingen för att erhålla ett förstärkt anställningsstöd sänktes från 36 till 24 månader. Arbetsmarknadsutskottet konstaterade också att "...om ett avbrott i inskrivningstiden inte kan ses som ett uttryck för att personens ställning på arbetsmarknaden stärkts, bör det förstärkta anställningsstödet kunna komma ifråga."¹⁴ Arbets sökande kan därför få förstärkt anställningsstöd i de fall där de t ex "...deltagit i Kunskapslyftet, varit sjukskrivna eller föräldralediga."¹⁵

En annan grupp av arbetssökande som har svårt att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden är arbetshandikappade. Man bestämde därför också att det skulle vara möjligt att anvisa förstärkt anställningsstöd till personer som har ett arbetshandikapp och lämnar antingen en anställning inom Samhallkoncernen eller ett skyddat arbete hos en offentlig arbetsgivare.

I Arbetsmarknadsstyrelsens (Ams) regelbok finns ett antal föreskrifter vars syfte är att underlätta arbetsförmedlingarnas tillämpning av Förordning

¹² Proposition (1998/99:100), s 98f.

¹³ Proposition (1999/2000:1) och Betänkande (1999/2000:AU01).

¹⁴ Betänkande (1999/2000:AU01).

¹⁵ Betänkande (1999/2000:AU01).

(1997:1275) om anställningsstöd. Föreskrifterna i regelboken kommenteras inte närmare här, utan en intresserad läsare hänvisas till originalkällorna.¹⁶

Tabell 1 sammanfattar de viktigaste reglerna för allmänt och förstärkt anställningsstöd som gäller våren 2000, dvs vid tiden för vår undersökning.

Tabell 1. Sammanfattning av regler om anställningsstöd. Första halvåret 2000.

	<i>Allmänt anställningsstöd</i>	<i>Förstärkt anställningsstöd</i>
Vem kan erhålla stödet	<ul style="list-style-type: none"> - Långtidsarbetslösa som varit inskrivna på AF i minst 12 månader - Ungdomar under 25 år under vissa förutsättningar 	<ul style="list-style-type: none"> - Personer som sedan 24 månader varit arbetslösa eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska program och som direkt före anvisningen varit inskrivna vid AF i minst 24 månader - Arbetshandikappade som lämnar Samhall eller ett offentligt skyddat arbete
Är undantag möjliga	Ja	Ja
Tid för ersättning	6 månader	24 månader
Ersättningsnivå	50 % av lönekostnaden.	75 % av lönekostnaden i 6 månader, därefter 25 % av lönekostnaden i 18 månader
Maxbelopp	350 kr/dag	525 kr/dag i 6 månader, därefter 175 kr/dag i 18 månader
Hur betalas stödet ut	Arbetsgivarens skattekonto krediteras	Arbetsgivarens skattekonto krediteras

Not: AF = Arbetsförmedlingen. För en utförligare beskrivning av möjligheterna till undantag se den löpande texten ovan.

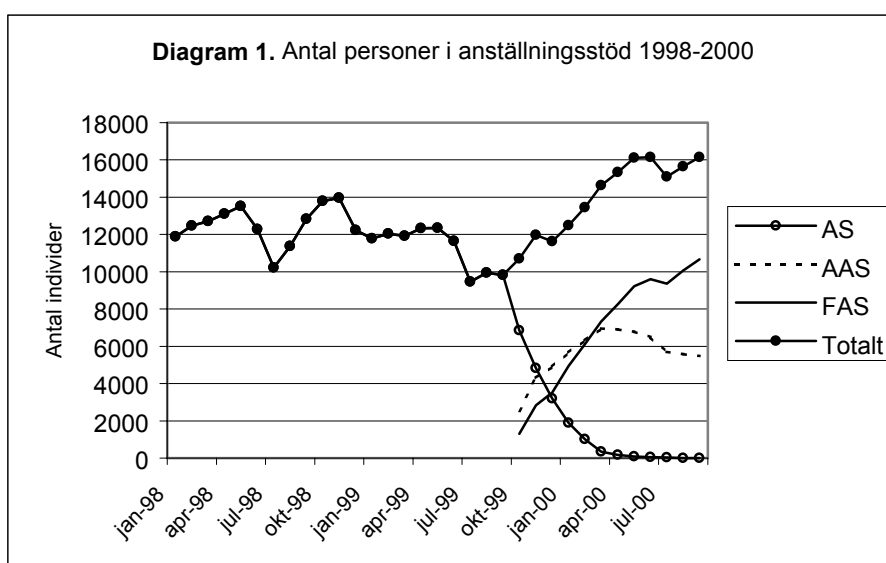
Sedan den 1 augusti 2000 finns det även ett arbetsmarknadspolitiskt program benämnt *särskilt anställningsstöd*. Stödet riktas till sökande som är minst 57 år. Subventionen uppgår till 75 procent av lönekostnaden i 24 månader (maximalt 525 kr/dag). Dessutom finns sedan augusti också en *variant av förstärkt anställningsstöd*. Stödet riktas till personer som varit inskrivna vid förmedlingen i 48 månader och under denna tid antingen varit arbetslösa eller deltagit i åtgärd. Subventionen är i dessa fall 75 procent av lönekostnaden i 12 månader (maxi-

¹⁶ Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 1997:17) om anställningsstöd, Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd för tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, Ams föreskrifter för länsarbetsnämnderna om handläggning av anställningsstöd och Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV).

malt 525 kr/dag) och därefter 50 procent (maximalt 350 kr/dag) i ytterligare 12 månader.¹⁷ Det ingår inte i vårt uppdrag att analysera dessa två stöd.

2.2 Anställningsstödens omfattning 1998-2000

Diagram 1 och tabell 2 nedan visar anställningsstödens omfattning under perioden januari 1998 till och med september 2000.



Källa: Ams arbetsmarknadsdata.

Not: AS = Individuellt anställningsstöd, AAS = Allmänt anställningsstöd, FAS = förstärkt anställningsstöd.

Tabell 2. Genomsnittligt antal deltagare per månad i någon typ av anställningsstöd 1998-2000.

År	Halvår	Antal deltagare per månad
1998	Första halvåret	12 662
	Andra halvåret	12 401
1999	Första halvåret	12 011
	Andra halvåret	10 590
2000	Första halvåret	14 694

¹⁷ Förordning (1997:1275) om anställningsstöd, Proposition (1999/2000:98) och Betänkande (1999/2000:AU07).

I *diagram 1* ser man att antalet deltagare i någon typ av anställningsstöd under perioden varierat mellan ungefär 9 500 och 16 000 per månad. Genomsnittet, uppdelat på olika halvår, framgår av *tabell 2*. Notera att volymen ökat sedan det individuella anställningsstödet delades upp i allmänt och förstärkt anställningsstöd. En tänkbar förklaring är att förmedlingens ekonomiska resurser fr o m den 1 oktober 1999 inte påverkas av att arbetssökande anvisas anställningsstöd, eftersom stödet erhålls i form av en skattereduktion (se *avsnitt 2.1*). Det är således möjligt att anställningsstöden prioriteras av arbetsförmedlarna i en situation med knappa resurser.¹⁸ Vi ser vidare att deltagarvolymen faller något under sommarmånaderna, vilket inte är unikt för anställningsstödet utan ett känt mönster för samtliga åtgärder.

Lägg också märke till att det förstärkta stödet initialt har en lägre volym än det allmänna stödet. Antalet beviljade förstärkta anställningsstöd ökar dock mer än antalet beviljade allmänna stöd fr o m januari 2000. Under perioden april till september beviljades det fler förstärkta än allmänna anställningsstöd. Det finns säkerligen flera förklaringar till utvecklingen. En uppenbar orsak är att fler arbetslösa kunde komma i fråga för förstärkt anställningsstöd när kravet på inskrivningstid sänktes den 1 januari 2000. En annan är att det sannolikt tog ett tag innan det förstärkta stödet var ”inarbetat” på förmedlingarna.

Eftersom allmänt och förstärkt anställningsstöd är två förhållandevis nya program finns det, så vitt vi vet, inte några effektstudier av åtgärderna. Ams följer dock kontinuerligt upp de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. I årsrapporten för 1999 finns vissa uppgifter om anställningsstöden.¹⁹ Ams hann dock enbart följa upp stöden under de tre sista månaderna av 1999, vilket är en alltför kort period för att några generella slutsatser ska kunna dras.

Ams följer i sin rapport för 1999 också upp det individuella anställningsstödet. Reglerna för detta stöd var ju till stor del samma som för det nuvarande allmänna anställningsstödet. Därmed kan det vara intressant att notera vissa resultat: Andelen i arbete uppgår till drygt 60 procent 30, 90 och 180 dagar efter avslutad åtgärd. Lönesubventionerna som betalades ut uppgick till 867 miljoner

¹⁸ Ett liknande resonemang förs i Ams (2000), s 25. Notera att det finns en risk med skattekrediteringen på så vis att förmedlingar kan tänkas bevilja anställningsstöd i situationer där det egentligen inte är lämpligt. Eftersom förmedlingarnas budget påverkas av beslut om andra arbetsmarknadspolitiska program, men inte av beslut om anställningsstöd, har de vissa incitament att välja anställningsstöd även då det är tveksamt om insatsen är effektiv eller kanske t o m då kriterierna för stöden inte är uppfyllda.

¹⁹ Ams (2000).

kronor och styckkostnaden per deltagare och månad var enligt Ams 6 900 kronor. Det är svårt att jämföra olika åtgärder eftersom programmen riktar sig till olika kategorier av arbetslösa. Men Ams menar att uppföljningen indikerar att det individuella anställningsstödet både varit relativt billigt och verkningsfullt under 1999.²⁰ Notera att rapporten enbart är en uppföljning av åtgärden och inte en utvärderingsstudie där mer avancerade statistiska metoder utnyttjas. IFAU kommer i slutrapporten, som beräknas vara klar i december 2002, genomföra en utvärdering av individeffekter.

3 Vad tycker arbetsförmedlarna om anställningsstöden?

För att reda ut hur allmänt och förstärkt anställningsstöd implementerats vid arbetsförmedlingarna skickade IFAU under våren 2000 ut enkäter till landets förmedlingskontor. Frågeformuläret sändes ut den 9 maj via e-post.²¹ Alla förmedlingar som fanns med på Ams hemsida på Internet, förutom de som inte handlägger anställningsstöd (t ex utlandsförmedlingar), fick enkäten. Studien är i den meningen en totalundersökning. Totalt skickades 358 formulär ut. Kontoret fick sedan på egen hand välja ut en tjänsteman som arbetat mycket med anställningsstöd till att besvara frågorna. Det är därmed arbetsförmedlare som har god kunskap om åtgärderna som svarat och alltså inte ett genomsnitt av tjänstemännen. Två påminnelser gick ut (också via e-post den 19 och 29 maj) till arbetsförmedlingar som inte skickade in formulären.

Sammanlagt har 317 förmedlingar svarat. Av dessa anger 13 stycken att de inte arbetar med anställningsstöd eller att de av andra anledningar inte bör ingå i undersökningen. Därmed har de tagits bort från bruttourvalet. Nettourvalet utgörs därmed av 345 arbetsförmedlingar och svarsfrekvensen uppgår till drygt 88 procent. Eftersom svarsfrekvensen är hög har ingen bortfallsanalys genomförts.

Precis som i alla undersökningar finns det naturligtvis även här vissa problem: Svaren speglar enbart arbetsförmedlarnas bedömningar, vilket med nödvändighet inte sammanfaller med den verkliga situationen. De svarande kan

²⁰ Ams (2000), s 149ff.

²¹ Enkätformuläret och missivbrevet återfinns i *bilaga A*.

medvetet eller omedvetet lämna vinklade svar. Det finns t ex direktiv om hur förmedlarna ska agera vid implementeringen av anställningsstödet. Därmed har de svarande incitament att ge svar som stämmer överens med reglerna även om den praktiska tillämpningen ser annorlunda ut. Ett annat problem är risken för att frågorna tolkas på olika sätt av olika individer.

Svaren på enkäterna redovisas grupperade enligt följande teman:

1. Har arbetsförmedlingarna fått tillräcklig information från Ams om anställningsstöden?
2. Hur går processen vid anvisning till anställningsstöd till i praktiken?
3. Hur fungerar arbetsförmedlingarnas samarbete med arbetsgivarna?
4. Vilken attityd har arbetsförmedlarna till anställningsstöden?
5. I vilken utsträckning kan anställningsstöden tänkas ”tränga undan” reguljära arbetstillfällen?

De fyra första frågorna avhandlas i *avsnitt 3*, medan diskussionerna om undanträngning presenteras i *avsnitt 4*.

3.1 Informationen

En självklar förutsättning för att ett politiskt beslut ska kunna omsättas enligt intentionerna är att tjänstemännen vet hur åtgärderna ska implementeras.²² Arbetsförmedlarna måste alltså få tydliga direktiv om hur de ska handlägga anställningsstöden. Samtidigt kan naturligtvis inte alla situationer förutsägas på central nivå, vilket innebär att vissa ”luckor i regelverket” knappast kan undvikas. Eftersom det inte heller alltid är önskvärt med detaljregler ställs en lagstiftare inför avvägningsproblem: Den viktigaste fördelen med omfattande preciseringar är att förutsättningarna för likabehandling av arbetsökande över hela landet ökar och därmed förbättras de sökandes rättsäkerhet. Det största problemet är att flexibiliteten på lokal nivå minskar till följd av långtgående preciseringar.

3.1.1 Informationens omfattning och kvalitet

Vad anser arbetsförmedlarna själva om den information de fått om allmänt och förstärkt anställningsstöd?

²² Se t ex Hill (1997), Lundquist (1992) och Sannerstedt (1991).

Tabell 3. Hur tycker du att omfattningen av den information som arbetsförmedlingen har fått från AMV/Ams om allmänt (förstärkt) anställningsstöd har varit?

	<i>Allmänt anställningsstöd</i>		<i>Förstärkt anställningsstöd</i>	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Alldeles för liten	8	3 %	18	6 %
Lite för liten	54	18 %	82	27 %
Tillräcklig/lagom	238	79 %	201	67 %
För stor	1	0 %	1	0 %
Ingen åsikt	0	0 %	0	0 %
Totalt	301	100 %	300	100 %

En majoritet tycker att informationen varit tillräcklig. Angående det allmänna stödet anser nästan åtta av tio förmedlare att omfattningen av instruktionerna varit lagom. Otillräcklig information tycks dock ha varit ett något större bekymmer när det handlat om det förstärkta anställningsstödet, ungefär en tredjedel upplever att informationen varit för liten. *Tabell 3* behandlar inte informationens kvalitet, utan bara dess omfattning. Vi har därför frågat om det saknats någon information eller varit för lite av något.

Tabell 4. Har det saknats någon typ av information kring det allmänna (förstärkta) anställningsstödet eller har det varit för lite av något?

	<i>Allmänt anställningsstöd</i>		<i>Förstärkt anställningsstöd</i>	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Ja	58	19 %	127	42 %
Nej	210	70 %	152	50 %
Minns inte/ingen åsikt	33	11 %	23	8 %
Totalt	301	100 %	302	100 %

Resultaten i *tabell 4* stämmer delvis överens med resultaten i *tabell 3*. Vad gäller det förstärkta anställningsstödet kan vi dock se att många förmedlare, 42 procent, saknat information. I en IFAU-studie av åtgärden resursarbete ställdes samma fråga till arbetsförmedlare.²³ Här svarade 39 procent att det saknats eller varit för lite information, vilket bedömdes som en relativt hög andel. Det får anses vara fallet även vad gäller förstärkt anställningsstöd. Om man dessutom tar i beaktande att de som svarat på enkäten är de förmedlare som arbetat mest

²³ Johansson (1999), s 40.

med anställningsstöd – och som därmed borde ha bäst kännedom om åtgärden – förstärks intrycket. Förutom det faktum att instruktionerna kan vara svårtolkade, kan den kortare tid som förstärkt anställningsstöd funnits vara en förklaring till skillnaden mellan de två stöden.

Vi bad även de svarande att precisera vad de saknat för information om frågan i *tabell 4* besvarats jakande. De flesta valde att kommentera sitt svar. I tabellen nedan har kommentarerna sammanställts i åtta kategorier. Eftersom vissa förmedlare påpekat mer än en sak är summan av antalet kommentarer högre än antalet personer som hävdar att information saknats. I *bilaga B* finns ett antal exempel på kommentarer som inordnats i respektive kategori.

Tabell 5. Information om allmänt och förstärkt anställningsstöd som saknats eller som det har varit för lite av enligt arbetsförmedlarna.

	<i>AAS</i>	<i>FAS</i>
Bristen i informationen har gällt:	Antal svar	Antal svar
(1) allmän information om handläggning och regeltolkningar	20	28
(2) undantagen från långtidsinskrivningen	10	36
(3) informationen kom för sent	10	17
(4) skattereduktionen	9	15
(5) förlängning av beslut	1	13
(6) maxgränsen	2	8
(7) möjlighet till uppehåll	2	3
(8) övrigt	9	20
Antal kommentarer totalt	63	140

Not: AAS = Allmänt anställningsstöd, FAS = Förstärkt anställningsstöd. Se *bilaga B* för exempel på kommentarer som inordnats under respektive kategori.

De allvarligaste problemen framträder tydligt. Den största bristen tycks gälla informationen om hur regler för under vilka förutsättningar anställningsstöden kan beviljas ska tolkas. De två första kategorierna berör detta: Kategori (1) innehåller de kommentarer som indikerade att det allmänt varit svårt att avgöra hur reglerna ska tillämpas när man handlägger anställningsstöd. Kategori (2) skulle egentligen kunna inordnas under kategori (1), men de kommentarer som hänförs till denna grupp handlar om konkreta formuleringar i regelverket som inneburit problem. Enligt reglerna kan anställningsstöd anvisas personer som brutit sin inskrivningstid förutsatt att avbrottet varit kortare och inte inneburit

att ställningen på arbetsmarknaden stärkts.²⁴ Vad är kortare tid? När har den sökandes ställning på arbetsmarknaden stärkts? Det är frågor av denna karaktär som många arbetsförmedlare ställer i sina enkätsvar.

Vissa menar att informationen kom för sent; man visste inte hur åtgärden skulle implementeras under slutet av 1999. Andra tycker att informationen om skattereduktionen, som är ett nytt sätt att finansiera arbetsmarknadspolitiska program, varit bristfällig. Vidare nämns att det varit oklart om när och hur anställningsstöden kan förlängas eller om ett avbrott, t ex på grund av att arbetsgivaren har semesterstängt, är möjligt. Ytterligare en sak som ett antal förmedlare har påpekat är att procentsiffrorna som anges vad gäller ersättningsnivåernas storlek är missvisande. De allra flesta arbetssökande ”slår i taket”, eftersom lönerna vanligtvis är högre än vad taket anger. I en sista grupp, kategori (8), har övriga svar samlats. Vad som också bör nämnas är att en del arbetsförmedlare tycker att problemen blivit mindre; man har successivt fått mer information och mer rutin på hur åtgärderna bör implementeras.

Vi har även frågat om skillnaden mellan de två stöden framgått tydligt i anvisningsreglerna.

Tabell 6. Har skillnaden i anvisningsreglerna mellan allmänt- och förstärkt anställningsstöd varit tydlig?

	Antal	Andel
Ja, helt tydlig	214	70 %
Nej, bara delvis tydlig	81	27 %
Nej, inte alls tydlig	9	3 %
Totalt	304	100 %

Sju av tio anser att det inte varit några som helst problem med att förstå skillnaderna mellan allmänt och förstärkt anställningsstöd. Det är emellertid så pass många som en tredjedel av de svarande som haft vissa svårigheter.

3.1.2 Informationen om anställningsstöd jämfört med informationen om andra arbetsmarknadspolitiska program

Arbetsförmedlarna har även fått göra en bedömning av informationens kvalitet jämfört med den information man brukar få om arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

²⁴ 4-5 §§ Förordning (1997:1275) om anställningsstöd.

Tabell 7. Hur tycker du att kvaliteten på informationen om allmänt (förstärkt) anställningsstöd har varit jämfört med informationen om andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder?

	<i>Allmänt anställningsstöd</i>		<i>Förstärkt anställningsstöd</i>	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Mycket sämre	2	1 %	6	2 %
Lite sämre	29	9 %	62	20 %
Likvärdig med andra åtgärder	223	73 %	184	61 %
Lite bättre	45	15 %	46	15 %
Mycket bättre	3	1 %	5	2 %
Ingen åsikt	2	1 %	1	0 %
Totalt	304	100 %	304	100 %

Det verkar som att kvaliteten på informationen varit likvärdig med kvaliteten på informationen i andra fall. Det finns dock en viss skillnad mellan åtgärderna. Om man jämför allmänt och förstärkt anställningsstöd är det ungefär dubbelt så många som tycker att informationen om det förstärkta stödet varit sämre än vanligt (10 procent mot 22 procent). Samtidigt anser en icke försumbar andel att informationen varit bättre än normalt. Bilden som framträder är alltså något splittrad.

3.2 Processen vid anvisning till anställningsstöd

I det här avsnittet kartlägger vi processen vid anvisningar till anställningsstöd. Det gör vi för att lära oss mer om hur det praktiska arbetet fungerar: Hur är rutinerna? Finns det variation i tillämpningen? Följer arbetsförmedlarna regelverket? Vilka svårigheter existerar? Frågor som handlar om processen vid anvisningar till anställningsstöd kan även ha relevans i kommande studier av åtgärdernas effekter, t ex för hur det s k selektionsproblemet ska hanteras.

3.2.1 Initiativet

Den första frågan handlar om vem som i normalfallet tar initiativ till anställningsstöd.

Tabell 8. Vem tar vanligtvis det första initiativet till allmänt (förstärkt) anställningsstöd?

	<i>Allmänt anställningsstöd</i>		<i>Förstärkt anställningsstöd</i>	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Arbetsförmedlingen	142	55 %	175	68 %
Den sökande	15	6 %	13	5 %
Arbetsgivaren	86	33 %	59	23 %
Annan	3	1 %	1	0 %
Vet inte	13	5 %	11	4 %
Totalt	259	100 %	259	100 %

I *tabell 8* har drygt 40 arbetsförmedlare exkluderats från analysen eftersom de markerat fler än ett alternativ.

En majoritet hävdar att arbetsförmedlingen vanligtvis tar det första initiativet, framförallt vid förstärkt anställningsstöd. Man kan också se att ganska många anser att det oftast är arbetsgivarna som agerar först. Endast ett fåtal hävdar att de arbetslösa tar de flesta initiativen. Liknande resultat har tidigare kunnat urskiljas vad gäller åtgärden resursarbete.²⁵

Givetvis kan det vara svårt att bedöma vem det egentligen är som agerar först och man bör ha i åtanke att vi bara undersöker saken ur arbetsförmedlarnas synvinkel. Det är mycket möjligt att en bedömning gjord av arbetssökande eller av arbetsgivare skulle ge ett annat resultat.

3.2.2 Urvalskriterier

Vilka urvalskriterier är viktigast när en arbetsförmedlare anvisar ett anställningsstöd?

I *tabell 9* redovisas hur de svarande bedömer betydelsen av ett antal urvalskriterier. I tabellen anges dels andelen som anser att kriteriet är viktigt, dels andelen som tycker att kriteriet är viktigt eller ganska viktigt. Vi har valt att dela in materialet i fem grupper (avgränsas med streckade linjer).

²⁵ Johansson (1999).

Tabell 9. När arbetsförmedlingen anvisar arbetslösa till allmänt (förstärkt) anställningsstöd, hur viktiga är nedanstående urvalskriterier enligt din bedömning?

	<i>Allmänt anställningsstöd</i>		<i>Förstärkt anställningsstöd</i>	
	Kriteriet är viktigt	Kriteriet är viktigt eller ganska viktigt	Kriteriet är viktigt	Kriteriet är viktigt eller ganska viktigt
- Att de formella kraven på de arbetslösa är uppfyllda (t ex långtidsarbetslöshet)?	84 %	96 %	90 %	98 %
- Att den arbetslöse är motiverad?	58 %	88 %	53 %	87 %
- Att den arbetslöse bedöms ha personliga egenskaper som är lämpliga för arbetsuppgiften?	57 %	94 %	49 %	93 %
- Att den arbetslöse tillhör en prioriterad grupp (förutom att han/hon är långtidsarbetslös)?	31 %	71 %	34 %	72 %
- Att arbetsgivaren föreslagit den aktuella personen?	13 %	46 %	11 %	44 %
- Att den arbetslöse har utbildning och erfarenhet inom området?	11 %	65 %	12 %	62 %
- Att den arbetslöse riskerar att bli utförsäkrad?	9 %	38 %	10 %	38 %
- Att den arbetslöse själv har föreslagit anställningsstöd?	5 %	18 %	4 %	23 %

Not: Övriga svarsalternativ utgjordes av ”ganska oviktigt”, ”oviktigt” och ”ingen åsikt”. Antalet svarande (n) är mellan 296 och 300 individer för varje urvalskriterium.

Notera inledningsvis att det inte finns några tydliga skillnader mellan allmänt och förstärkt anställningsstöd. Det ser därmed ut att vara samma faktorer som styr besluten oberoende av vilket stöd det handlar om.

De formella kraven är helt tydligt det som har mest betydelse för anvisningsbesluten. Praktiskt taget alla arbetsförmedlare tycker att kraven är viktiga eller ganska viktiga. Den arbetslöses motivation och att de personliga egenskaperna passar för arbetsuppgifterna är två andra kriterier som tycks vara centrala. Både den sökandes intresse och lämplighet verkar alltså ha stor inverkan på anvisningarna. Vissa svarplacerade grupper ska prioriteras i arbetsmarknadspolitiken. Även om detta inte är lika avgörande som de tre första faktorerna, ser

det ut som att det har ganska stor betydelse om den sökande tillhör en prioriterad grupp eller inte. Något som däremot inte verkar ha någon större inverkan är om den arbetslöse själv föreslår ett anställningsstöd.²⁶

Nästan alla arbetsförmedlare menar alltså att de formella reglerna är centrala. En naturlig följdfråga är därför hur pass enkelt det är för förmedlarna att avgöra om de arbetssökande uppfyller kraven.

Tabell 10. Hur svårt/lätt har det varit att avgöra om de arbetslösa uppfyller regelverkets formella krav vid anvisningar till allmänt (förstärkt) anställningsstöd?

	<i>Allmänt anställningsstöd</i>		<i>Förstärkt anställningsstöd</i>	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Svårt	10	3 %	27	9 %
Ganska svårt	55	19 %	115	38 %
Ganska lätt	138	47 %	104	35 %
Lätt	88	30 %	54	18 %
Ingen åsikt	2	1 %	0	0 %
Totalt	293	100 %	300	100 %

Redan i *avsnitt 3.1.1* konstaterades att många förmedlare ansåg att informationen om förstärkt anställningsstöd varit bristfällig. I *tabell 10* återspeglas detta. Medan 22 procent tycker att det har varit svårt eller ganska svårt att avgöra om de arbetssökande uppfyller kraven för allmänt anställningsstöd är motsvarande andel för förstärkt anställningsstöd mer än dubbelt så hög, 47 procent. Det fanns också möjlighet att kommentera svaret. De problem som nämns här är samma som angavs när de svarande kommenterade kvaliteten på informationen. Svårigheterna gäller främst att veta vad ”kortare tid” och ”ej stärkt ställningen” innebär (se *avsnitt 3.1.1*).

3.2.3 Tillämpningen av vissa regler i samband med anvisningar

Det finns ett antal moment som ska klaras av i samband med anvisningar till jobb med anställningsstöd. I enkäten ställdes frågor angående några av punkterna för att utreda om och hur reglerna tillämpas.

²⁶ Johansson (1999) finner att de formella kraven, utbildning och erfarenhet är viktiga för beslut om resursarbete. Däremot tycks det ha väldigt liten betydelse om den arbetssökande tillhör en prioriterad grupp eller inte.

Ett av momenten är att arbetsförmedlingen ska samråda med fackföreningen på arbetsplatsen innan ett anställningsstöd beviljas.²⁷

Tabell 11. Hur ofta samråder arbetsförmedlingen med facket på den aktuella arbetsplatsen innan en arbetslös anvisas ett anställningsstöd?

	Antal	Andel
Aldrig eller i stort sett aldrig	29	10 %
I ungefär 25 procent av fallen	17	6 %
I ungefär 50 procent av fallen	14	5 %
I ungefär 75 procent av fallen	22	7 %
Alltid eller i stort sett alltid	213	70 %
Vet inte	7	2 %
Totalt	302	100 %

Tabell 11 visar att 70 procent alltid eller i stort sett alltid diskuterar med fackföreningen innan ett anställningsstöd anvisas. Även om resultatet är ganska tillfredsställande kan man notera att avvikelser mellan centrala riktlinjer och implementering inte är obetydlig; nästan 30 procent samråder inte standardmässigt med arbetstagarorganisationerna.

En arbetsgivare som för ”samma insats” redan erhåller någon typ av bidrag ska, enligt reglerna, inte kunna få anställningsstöd.²⁸

Tabell 12. Hur ofta undersöker arbetsförmedlingen att den arbetsgivare som är aktuell för ett anställningsstöd inte får stöd för samma insats med annat bidrag än anställningsstöd?

	Antal	Andel
Aldrig eller i stort sett aldrig	19	6 %
I ungefär 25 procent av fallen	8	3 %
I ungefär 50 procent av fallen	6	2 %
I ungefär 75 procent av fallen	10	3 %
Alltid eller i stort sett alltid	225	76 %
Vet inte	28	10 %
Totalt	296	100 %

²⁷ 15 § Förordning (1997:1275) om anställningsstöd.

²⁸ 11 § Förordning (1997:1275) om anställningsstöd.

I *tabell 12* kan man se att 76 procent i princip alltid tar reda på om arbetsgivaren fått stöd för samma insats, 10 procent vet inte, 8 procent undersöker ibland och 6 procent undersöker i princip aldrig. Det verkar som att regeln tillämpas förhållandevis bra.

Hur tar då förmedlingen reda på att arbetsgivaren inte erhåller annat stöd för samma insats? Frågan var, precis som de andra frågorna, tänkt att besvaras med *ett* alternativ. Det visade sig dock att 91 personer angav två eller fler svar. Därför delas materialet upp i två grupper och analyseras var för sig. (Notera att det inte går att jämföra storleken på andelarna mellan grupperna.)

Tabell 13. På vilket sätt undersöker arbetsförmedlingen vanligtvis att den arbetsgivare som är aktuell för ett anställningsstöd inte får stöd för samma insats med annat bidrag än anställningsstöd?

	<i>Av de som svarat ett alternativ</i>		<i>Av de som svarat flera alternativ</i>	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Undersöker inte om arbetsgivaren får annat stöd för samma insats	16	8 %	1	1 %
Genom att fråga arbetsgivaren	28	14 %	81	89 %
Genom att fråga den sökande	0	0 %	10	11 %
Via Ams register	135	67 %	81	89 %
På annat sätt	22	11 %	30	33 %
Totalt	200	100 %	91	

Av de som enbart markerat ett svarsalternativ anger två tredjedelar att man vanligtvis undersöker om arbetsgivaren erhåller stöd för samma insats via Ams register (databasen AIS-Å). Om man granskar tabellens högra del, dvs de förmedlare som angivit fler än ett svar, kan man se att svarsalternativet ”genom att fråga arbetsgivaren” markerats i lika hög utsträckning som ”via Ams register”. Det är också ganska många som svarat ”på annat sätt”. De som svarat så noterar ofta att de utnyttjar den kännedom om lokala förhållanden som finns på arbetsförmedlingen, samt att berörda fackföreningar konsulteras. En inte alltför djärv tolkning av resultaten är att förmedlarna vanligtvis utnyttjar flera kanaler: man talar med arbetsgivaren, utnyttjar förmedlingens kännedom om lokala förhållanden, samtalar med fackföreningar och kanske ibland t o m med den sökande själv. Den viktigaste källan till information torde dock vara AIS-Å.

”Anställningsstöd får inte lämnas till arbetsgivare som på den driftsenhet där den anställde med anställningsstöd avses att bli placerad senare än nio må-

nader före den aktuella anställningen sagt upp anställda på grund av arbetsbrist.” Så lyder 9 § Förordning (1997:1275) om anställningsstöd. Undersöker arbetsförmedlingarna om en arbetsgivare som står i begrepp att anställa någon med anställningsstöd sagt upp personal under den senaste tiden?

Tabell 14. Hur ofta undersöker arbetsförmedlingen om den arbetsgivare som är aktuell för ett anställningsstöd sagt upp någon av sina anställda under den senaste tiden?

	Antal	Andel
Aldrig eller i stort sett aldrig	11	4 %
I ungefär 25 procent av fallen	8	3 %
I ungefär 50 procent av fallen	6	2 %
I ungefär 75 procent av fallen	10	3 %
Alltid eller i stort sett alltid	245	82 %
Vet inte	19	6 %
Totalt	299	100 %

Tabell 14 visar att drygt åtta av tio tjänstemän i stort sett alltid försöker ta reda på om arbetsgivaren sagt upp någon av sina anställda under den senaste tiden. Tillämpningen verkar således, enligt arbetsförmedlarnas egna bedömningar, överensstämma väl med regelverket.

Hur går man tillväga när man undersöker om arbetsgivaren sagt upp någon? Även den här gången har ett stort antal arbetsförmedlare valt att ange fler än ett svar. Därför delas svaren återigen upp i två grupper.

Tabell 15. Hur undersöker arbetsförmedlingen vanligtvis om den arbetsgivare som är aktuell för ett anställningsstöd har sagt upp någon av sina anställda under den senaste tiden?

	<i>Av de som svarat ett alternativ</i>		<i>Av de som svarat flera alternativ</i>	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Undersöker inte om arbetsgivaren får annat stöd för samma insats	7	4 %	0	0 %
Genom att fråga arbetsgivaren	43	26 %	117	91 %
Genom att fråga fackföreningen	97	58 %	122	95 %
På annat sätt	20	12 %	35	27 %
Totalt	167	100 %	129	

Det viktigaste sättet att undersöka om arbetsgivare sagt upp anställda verkar vara genom kontakter med fackföreningar: 58 procent av de som markerat ett svar och 95 procent av de som markerat mer än ett alternativ har noterat det svarsalternativet. Eftersom många förmedlare uppgett mer än ett svar verkar det emellertid som att arbetsförmedlingen vanligtvis använder flera kanaler även för att ta reda på om arbetsgivaren sagt upp någon nyligen. I ganska många kommentarer noteras att kännedomen på förmedlingskontoret om vad som händer på lokal nivå är god: genom kontakter med andra förmedlare, arbetsgivare, arbetslösa, fackföreningar, länsarbetsnämnden m fl får tjänstemännen god vetskap om vad som händer i upptagningsområdet.

3.2.4 Den administrativa processen

Nästa fråga handlar om den administrativa processen. Som påpekades i *avsnitt 2.1* erhåller arbetsgivarna anställningsstödet genom att de får betala in mindre skatt. Detta är en ny rutin. Vid en anvisning till anställningsstöd ska arbetsgivaren först fylla i ett beslutsunderlag. Utifrån underlaget fastställer förmedlingen bidragets storlek. Därefter produceras ett ”beslutsmeddelande” i datasystemet AIS-Å som skickas till arbetsgivaren. Sedan måste arbetsgivaren skicka in en bekräftelse till förmedlingen på att den arbetslöse påbörjat sin anställning. För arbetsförmedlingen är nästa steg att underrätta Ams Ekonomitjänster, som i sin tur kan registrera åtgärden i Åtgärdssystemet.²⁹

Hur tycker tjänstemännen på arbetsförmedlingarna att administrationen fungerar i förhållande till andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder?

Tabell 16. Hur tycker du att administrationen av anställningsstödet på arbetsförmedlingen fungerar i förhållande till andra åtgärder?

	Antal	Andel
Mycket besvärligare	4	1 %
Lite besvärligare	47	16 %
Likvärdigt med andra åtgärder	210	70 %
Lite enklare	27	9 %
Mycket enklare	8	3 %
Ingen åsikt	4	1 %
Totalt	300	100 %

²⁹ Ams föreskrifter för länsarbetsnämnderna om handläggningen av anställningsstöd.

Tabell 16 visar att 70 procent anser att administrationen är likvärdig med administrationen vid andra arbetsmarknadspolitiska program. Medan 12 procent är av uppfattningen att administrationen är enklare, anger 17 procent att processen är besvärligare. Slutsatsen som bör dras utifrån *tabell 16* är att de nya administrativa rutinerna i samband med anställningsstödet inte medfört några större besvär för de allra flesta förmedlarna.

I *avsnitt 3.2* har vi kartlagt processen vid anvisning till anställningsstöd. Initiativen tas oftast av förmedlingskontoren. De formella kraven är det viktigaste urvalskriteriet när anställningsstöd ska handläggas. Det kan dock vara svårt för förmedlarna att veta om kraven är uppfyllda. De moment som ska gås igenom vid handläggning av stöden verkar enligt arbetsförmedlarnas bedömningar följas och administrationen av anställningsstöd är inte besvärligare än administrationen vid andra arbetsmarknadspolitiska program.

3.3 Kontakten med arbetsgivarna

En central aspekt har ännu inte berörts, nämligen arbetsförmedlarnas kontakt med arbetsgivarna. Eftersom arbetsgivarna är en viktig aktör i implementeringsprocessen ska kontakten mellan förmedlingen och arbetsgivaren beskrivas närmare i det här avsnittet.

3.3.1 Samarbetets organisation och funktion

Den första frågan handlar om hur arbetsförmedlingen har organiserat samarbetet med arbetsgivare rent allmänt. Har man någon eller några tjänstemän som ansvarar särskilt för kontakter med arbetsgivare eller är detta något som åligger alla arbetsförmedlare?

Tabell 17. Har arbetsförmedlingen någon eller några tjänstemän som har särskilt ansvar för arbetsgivarkontakter? Svaren fördelade efter arbetsförmedlingens storlek.

	<i>Alla AF</i>		<i>Små AF</i> (1-6 anställda)		<i>Mellanstora AF</i> (7-18 anställda)		<i>Stora AF</i> (19 eller fler anställda)	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Ja	201	68 %	54	53 %	84	72 %	63	81 %
Nej	95	32 %	48	47 %	32	28 %	15	19 %
Totalt	296	100 %	102	100 %	116	100 %	78	100 %

Not: AF = Arbetsförmedling. Svaren är uppdelade efter arbetsförmedlingens storlek. Storleksmättet utgörs av antalet anställda tjänstemän på förmedlingen. Som små förmedlingar räknas de förmedlingar som tillhör den första kvartilen (de 25 % som är minst), som mellanstora de som tillhör andra och tredje kvartilen och som stora de förmedlingar som tillhör den fjärde kvartilen (de 25 % som är störst).

Tabell 17 visar att två tredjedelar av landets arbetsförmedlingar har utsett någon eller några tjänstemän till att ta särskilt ansvar för kontakter med arbetsgivare.³⁰ I tabellen kan man dessutom se att de större arbetsförmedlingarna tenderar att i högre utsträckning avdela vissa tjänstemän för arbetsgivarkontakter: 53 procent av de små, 72 procent av de mellanstora och 81 procent av de stora förmedlingarna har tjänstemän med speciellt ansvar för samarbetet med arbetsgivare.

Vi har därefter frågat hur de svarande upplever att kontakterna med lokala arbetsgivare fungerar på det hela taget. *Tabell 18* sammanfattar resultaten. Här kan man se att nästan alla anser att samarbetet med arbetsgivare på lokal nivå fungerar tillfredsställande.

Tabell 18. Hur tycker du att arbetsförmedlingens samarbete med lokala arbetsgivare fungerar på det hela taget?

	Antal	Andel
Bra	182	62 %
Ganska bra	105	36 %
Ganska dåligt	4	1 %
Dåligt	0	0 %
Ingen åsikt	1	1 %
Totalt	292	100 %

3.3.2 Information till arbetsgivare

Information till arbetsgivarna om anställningsstöd har bl a skickats ut från Skattemyndigheten i samband med skattedeklarationen i oktober 1999.³¹ I det här avsnittet undersöker vi om arbetsförmedlingarna på något ytterligare sätt informerat arbetsgivare på lokal nivå.

³⁰ De förmedlingar som utsett vissa tjänstemän med speciellt ansvar för arbetsgivarkontakter har i genomsnitt valt att låta drygt 30 procent av sin personal ha hand om dessa kontakter.

³¹ Riksskatteverket (1999) och Ams (1999).

Tabell 19. Har den arbetsförmedling där du arbetar, på egen hand eller tillsammans med annan organisation, informerat arbetsgivarna om åtgärderna allmänt- och förstärkt anställningsstöd?

	Antal	Andel
Ja, de flesta eller alla arbetsgivare i upptagningsområdet har informerats	43	14 %
Ja, vissa arbetsgivare i upptagningsområdet har informerats	123	41 %
Ja, men bara ett fåtal arbetsgivare i upptagningsområdet har informerats	32	10 %
Nej	105	35 %
Totalt	303	100 %

Tabellen visar att kontorens aktivitet varierar en hel del. Totalt har 65 procent bedrivit informationsarbete, medan 35 procent inte har gjort det. I IFAU:s studie av resursarbete hävdar 79 procent av arbetsförmedlarna att man på eget initiativ informerat arbetsgivare om resursarbete.³² Således verkar det som att färre förmedlingskontor informerat arbetsgivarna om anställningsstöd än om resursarbete. Vidare tycks det finnas en viss skillnad i hur intensivt man bedrivit informationsarbetet om anställningsstöd. Vissa kontor har varit i kontakt med i princip alla arbetsgivare i upptagningsområdet, medan andra bara informerat ett fåtal. Vi kan inte finna någon skillnad mellan stora och små kontor, eller mellan kontor i storstadslän, skogslän eller övriga län i materialet.

De svarande fick också uppge på vilket sätt kontoren informerat arbetsgivarna. Tillvägagångssätt som ofta nämns är: i samband med företagsbesök, vid företagsträffar, genom olika nätverk och institutioner (t ex genom arbetsförmedlingsnämnden), via brev och utskick m m.

3.3.3 Arbetsgivarnas vilja att rekrytera personer med anställningsstöd

Hur lätt eller svårt har det varit för förmedlarna att få tag på arbetsgivare som kan tänka sig att anställa personer med anställningsstöd?

³² Johansson (1999), s 41.

Tabell 20. Hur svårt/lätt har det varit att hitta arbetsgivare som är beredda att rekrytera arbetslösa med allmänt (förstärkt) anställningsstöd?

	<i>Allmänt anställningsstöd</i>		<i>Förstärkt anställningsstöd</i>	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Svårt	11	4 %	18	6 %
Ganska svårt	116	38 %	119	39 %
Ganska lätt	130	43 %	115	38 %
Lätt	11	4 %	22	7 %
Ingen åsikt	35	11 %	29	10 %
Totalt	303	100 %	303	100 %

Fördelningen av svaren i *tabell 20* indikerar att det är ungefär lika svårt att hitta arbetsgivare som kan tänka sig att anställa arbetslösa som subventioneras med allmänt anställningsstöd som med förstärkt anställningsstöd. Svaren är vidare i hög grad koncentrerade till de två mittersta svarsalternativen. Därmed tyder resultaten på att samtidigt som det inte varit helt lätt att få arbetsgivare att rekrytera med anställningsstöd har det inte heller varit en helt omöjlig uppgift.

Svaren fördelar sig olika beroende på i vilken region den svarande är verksam. Är arbetsmarknadsläget sämre, tycks det också vara svårare att få tag i arbetsgivare som vill rekrytera personer som kan subventioneras med anställningsstöd. *Tabell 21* belyser detta genom att frågan delats upp på i vilken typ av län den svarande är verksam. I skogslänen³³ är andelen som tycker att det varit svårt att engagera arbetsgivare högre än i de andra länen.

³³ Skogslänen utgörs av följande län: Värmland, Dalarna, Gävleborg, Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten. Som storstadslän betraktas Stockholm, Västra Götaland och Skåne.

Tabell 21. Hur svårt/lätt har det varit att hitta arbetsgivare som är beredda att rekrytera arbetslösa med allmänt (förstärkt) anställningsstöd?

	<i>Allmänt anställningsstöd</i>		<i>Förstärkt anställningsstöd</i>	
	Svårt	Svårt eller ganska svårt	Svårt	Svårt eller ganska svårt
Storstadslän (n=118)	2 %	39 %	3 %	39 %
Skogslän (n=81)	6 %	50 %	10 %	57 %
Övriga län (n=104)	4 %	38 %	6 %	43 %

Not: De övriga svarsalternativen utgjordes av "ganska lätt", "lätt" och "ingen åsikt".

Lång tid i arbetslöshet kan ge en "dålig signal" till arbetsgivarna. Därför har vi frågat arbetsförmedlarna om de ställts inför en situation där en arbetsgivare med ett uttalat behov av att rekrytera personal valt att inte anställa en långtidsarbetslös som subventioneras med anställningsstöd trots att den sökande uppfyller arbetsgivarens krav på kvalifikationer.

Ungefär hälften av arbetsförmedlarna uppger att de någon gång under perioden oktober 1999 t o m maj 2000 råkat ut för den situationen (*tabell 22a*). Resultaten skiljer sig inte mellan åtgärderna. De tjänstemän som hävdar att de råkat ut för situationen har uppmanats att ange hur ofta det inträffat (*tabell 22b*). I genomsnitt har det hänt ungefär fem gånger under de åtta månader stöden funnits.

Tabell 22a. Har det hänt att arbetsgivare som har ett uttalat behov av att rekrytera valt att inte anställa en långtidsarbetslös person med hjälp av allmänt (förstärkt) anställningsstöd trots att arbetsförmedlingen gjort bedömningen att den långtidsarbetslöse uppfyller arbetsgivarens krav och dessutom föreslagit arbetsgivaren personen ifråga?

	<i>Allmänt anställningsstöd</i>		<i>Förstärkt anställningsstöd</i>	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Ja	147	50 %	138	47 %
Nej	146	50 %	154	53 %
Totalt	293	100 %	292	100 %

Tabell 22b. Uppskattat antal gånger förmedlarna råkat ut för att arbetsgivare valt att inte anställa en långtidsarbetslös med anställningsstöd trots att arbetsgivarens krav varit uppfyllda.

	<i>Allmänt anställningsstöd</i>		<i>Förstärkt anställningsstöd</i>	
	Antal	Andel	Antal	Andel
1-5 ggr	60	78 %	58	82 %
6-10 ggr	11	14 %	11	15 %
11 ggr eller mer	6	8 %	2	3 %
Totalt	77	100 %	71	100 %
Medelvärde	5,6		4,4	
Standardavvikelse	7,1		4,5	

Not: De arbetsförmedlare som besvarat frågan i *tabell 22a* med ”ja” ombads ange antal gånger det inträffat (se *tabell 22b*). Drygt hälften har försökt uppskatta antalet gånger.

I en följdfråga fick arbetsförmedlarna på egen hand ange vilka orsaker arbetsgivarna uppgivit till sitt beslut att inte rekrytera en långtidsarbetslös person med allmänt eller förstärkt anställningsstöd. Svaren varierar ganska mycket och det är svårt att göra en enkel sammanfattning av dem. Det som noteras oftast är att arbetsgivarna är ute efter ”rätt person” och inte efter själva anställningsstödet. Personkemin, den sociala kompetensen eller andra meriter väger då ofta över till andra sökandes fördel. Trots att det finns långtidsarbetslösa som uppfyller arbetsgivarens krav och dessutom subventioneras med allmänt eller förstärkt anställningsstöd väljer arbetsgivaren därmed den *mest lämpliga* personen. En annan förekommande kommentar är att just långtidsarbetslösheten betraktas som något negativt. En förmedlare skriver att arbetsgivare anser att ”den långa arbetslösheten indikerar att personen inte är bra arbetskraft. Personen saknar aktuella referenser.” En annan menar att ”vissa arbetsgivare anser att det alltid finns arbete, om inte inom det rätta området kan man ta vilket arbete som helst tills det rätta dyker upp. En kortare period på ca 6 månader är ok men inte mer. Det framkommer ofta att det måste ’ligga något mer bakom’ som gör att den sökande inte haft jobb.” Några tjänstemän skriver att arbetsgivarna ser det som en alltför stor kostnad eller risk att anställa någon med anställningsstöd (trots att man får bidrag) eller att arbetsgivarna helt enkelt har fördomar mot de långtidsarbetslösa.

Nästa fråga handlar om hur ofta förmedlingen lämnar förslag på mer än en person som är berättigad till anställningsstöd till en arbetsgivare som ska rekrytera.

Tabell 23. Hur ofta ges arbetsgivaren möjlighet att välja bland flera långtidsarbetslösa vid anställning med hjälp av anställningsstöd?

	Antal	Andel
Aldrig eller i stort sett aldrig	86	29 %
I ungefär 25 procent av fallen	57	19 %
I ungefär 50 procent av fallen	33	11 %
I ungefär 75 procent av fallen	8	3 %
Alltid eller i stort sett alltid	45	15 %
Kan inte uppskatta andelen	71	23 %
Totalt	300	100 %

Svarens spridning är ganska stor: Ungefär tre av tio menar att arbetsgivaren aldrig eller i stort sett aldrig ges möjlighet att välja bland flera långtidsarbetslösa. Fem av tio hävdar att arbetsgivaren i vissa fall har möjlighet att välja bland flera, men hur ofta så är fallet råder det delade meningar om. Två av tio kan inte uppskatta andelen. Slutsatsen som möjligen kan dras är att tillämpningen varierar mycket mellan olika tjänstemän.

3.4 Attityder till anställningsstöden

I följande avsnitt redogörs för svaren på två frågor som ställts i syfte att ta reda på arbetsförmedlarnas attityder till åtgärderna.

3.4.1 Anställningsstöden i förhållande till andra åtgärder

I *tabell 24* jämförs anställningsstöden med andra arbetsmarknadspolitiska program. Förmedlarna har fått bedöma hur verkningsfulla de är vad gäller de arbetssökandes möjlighet att få ett arbete. Visserligen är det svårt, för att inte säga omöjligt, att göra en sådan jämförelse, eftersom olika individer sannolikt är i behov av olika insatser. Frågan kan ändå belysa förmedlarnas inställning till just dessa stöd. Jämförelsen görs dels mellan allmänt och förstärkt anställningsstöd, dels mellan anställningsstöden och en åtgärd inriktad på utbildning (arbetsmarknadsutbildning) och en åtgärd inriktad på praktik (arbetspraktik).

Tabell 24. Är anställningsstödet enligt din uppfattning bättre, sämre eller likvärdigt med nedanstående åtgärder med avseende på långtidsarbetslösas möjlighet att få reguljär anställning?

	Bättre	Likvärdig	Sämre	Ingen åsikt	Antal svar
Allmänt anställningsstöd i förhållande till...					
(i) Förstärkt anställningsstöd	9 %	39 %	46 %	6 %	295
(ii) Arbetsmarknadsutbildning	46 %	27 %	12 %	15 %	291
(iii) Arbetspraktik	75 %	11 %	9 %	5 %	293
Förstärkt anställningsstöd i förhållande till...					
(i) Allmänt anställningsstöd	59 %	32 %	4 %	5 %	296
(ii) Arbetsmarknadsutbildning	54 %	25 %	8 %	13 %	290
(iii) Arbetspraktik	80 %	7 %	9 %	4 %	292

Observera att svaren på en punkt är inkonsekventa. Det är 46 procent som menar att allmänt stöd är sämre än förstärkt, samtidigt som 59 procent hävdar att förstärkt anställningsstöd är bättre än allmänt. (Andelarna borde vara lika stora.) Hur som helst tyder resultaten i *tabell 24* på att anställningsstöden av många förmedlare uppfattas som mer verkningsfulla än de båda andra programmen. Den uppfattning som de ger uttryck för är sannolikt att för *många* långtidsarbetslösa är anställningsstöd en bättre åtgärd, när det gäller att få jobb, än arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik. Vidare anser arbetsförmedlarna, vilket kan tyckas självklart, att det förstärkta stödet är bättre än det allmänna.

3.4.2 Ska anställningsstöd även kunna beviljas andra grupper?

I *tabell 25* undersöker vi huruvida förmedlarna är av åsikten att anställningsstöden ska kunna riktas till andra grupper än långtidsarbetslösa.

Tabell 25. Tycker du att möjligheten att anvisa anställningsstöd även skulle finnas för följande grupper som *inte* är långtidsarbetslösa?

	Ja	Nej	Ingen åsikt	Antal svar
a. Utomnordiska medborgare	78 %	14 %	8 %	275
b. Ungdomar (under 25 år)	44 %	48 %	8 %	246
c. Äldre (över 55 år)	82 %	14 %	4 %	279
d. Alla arbetssökande	21 %	71 %	8 %	235

Ungdomar kan redan idag anvisas anställningsstöd under vissa förutsättningar (se *avsnitt 2.1*). Flera arbetsförmedlare menar att ungdomar ska kunna anvisas anställningsstöd och noterar samtidigt att möjligheten redan finns. Andra förmedlare har tolkat frågan som att den handlar om att alla ungdomar ska kunna få anställningsstöd oavsett om de uppfyller de krav som finns i dagsläget. Eftersom tolkningen varierar bör man inte fästa något avseende vid resultaten för denna kategori av arbetssökande. Vad gäller gruppen äldre arbetssökande finns ett starkt stöd för att de ska kunna erhålla anställningsstöd även om de inte är långtidsarbetslösa. Den nya åtgärden särskilt anställningsstöd, som inte behandlas i den här rapporten, riktar sig till arbetssökande som är äldre och långtidsarbetslösa (över 57 år).³⁴ Det verkar som att arbetsförmedlarna vill gå längre än så, 82 procent är av uppfattningen att äldre arbetslösa ska kunna anvisas anställningsstöd trots att de inte är långtidsarbetslösa. Det finns vidare ett starkt stöd för att utomnordiska medborgare som inte är långtidsarbetslösa ska kunna subventioneras med anställningsstöd. Förmedlarna verkar dock relativt ense om att åtgärden inte bör riktas till alla arbetslösa, 71 procent säger nej till detta.

4 Undanträngning

En viktig faktor att bedöma när man ska avgöra om en arbetsmarknadspolitisk åtgärd är effektiv är om den leder till så kallade *undanträngningseffekter*. Undanträngning handlar om i vilken utsträckning förbättrade sysselsättningsmöjligheter för deltagarna i åtgärden uppstår till priset av minskad sysselsättning för dem som inte deltar. Man brukar dela upp undanträngningseffekterna i direkt och indirekt undanträngning.³⁵

- (i) **Direkt undanträngning** kan ta olika former: När en arbetsgivare väljer att anställa en arbetslös som kan få ett bidrag istället för en person som inte kan få det talar man om en *substitutionseffekt*. Substitution innebär mins-

³⁴ Förordning (1997:1275) om anställningsstöd, Proposition (1999/2000:98) och Betänkande (1999/2000:AU07).

³⁵ För diskussion om undanträngning, en omfattande empirisk undersökning och en genomgång av andra undanträngningsstudier se Dahlberg & Forslund (1999a). För en sammanfattande version på svenska se Dahlberg & Forslund (1999b).

kad reguljär sysselsättning, men kan ändå motiveras om den som får arbete tillhör en grupp av arbetslösa som utan subventionen har svårt att få jobb ersätter någon med goda möjligheter. Om en arbetsgivare skulle ha anställt exakt samma person även utan bidrag handlar det istället om en *s k dödviktsförlust*. Dödviktsförluster är på alla sätt negativt.³⁶

- (ii) **Indirekt undanträngning** kan uppstå om de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna ger högre löner i ekonomin. Om många av de arbetslösa hamnar i åtgärder snarare än i öppen arbetslöshet och om det av individen och dennes fackliga organisation uppfattas som bättre att delta i en åtgärd än att vara öppet arbetslös kan det innebära att lönerna pressas uppåt. Incitamenten för fackföreningarna att hålla nere lönerna för att fler arbetslösa ska få arbete minskar nämligen, eftersom kostnaderna av att vara arbetslös minskar genom de arbetsmarknadspolitiska programmen.

I den här rapporten kommer vi enbart diskutera eventuella substitutions- och dödviktseffekter. För att mäta omfattningen av undanträngning kan man antingen utnyttja enkätstudier eller ekonometriska skattningar. Enkäter kan exempelvis riktas till arbetsgivare som rekryterat med hjälp av bidrag eller till arbetslösa som subventionerats. Enkätstudier är problematiska på så sätt att arbetsgivare kan tänkas vilja visa att åtgärder inte missbrukas (undanträngningen underskattas) och de arbetslösa kan tendera att övervärdera sin egen betydelse (undanträngningen överskattas). Eftersom det är arbetsgivarna som fattar anställningsbesluten är deras bedömningar antagligen de som bör ges störst vikt. Ekonometriska studier är känsliga för val av metod m m. För att minska problemen kan man genomföra olika ”känslighetsanalyser”. Överlag tenderar enkätstudier att ge en lägre uppskattning av åtgärders undanträngningseffekter än vad ekonometriska studier gör. Att den aktiva arbetsmarknadspolitiken, och då framförallt subventioner av rekryteringar, leder till undanträngning är dock

³⁶ En tredje form av direkt undanträngning, *konkurrenssnedvridning*, handlar om att företag väljer en billig åtgärdsdeltagare och därigenom skaffar sig en konkurrensfördel i förhållande till företaget som inte utnyttjar möjligheten. Därmed trängs arbeten undan på det företag som inte utnyttjar subventionen. Man kan för det fjärde tänka sig att kommuner använder den statliga arbetsmarknadspolitiken för att *vältra över* kostnader från kommunal till statlig budget (Dahlberg & Forslund, 1999b).

inget kontroversiellt påstående. Det är storleken på undanträngningseffekterna som kan diskuteras.³⁷

Vi hade för avsikt att mäta substitutions- och dödviktseffekter genom en arbetsgivarenkät i första hand. Eftersom det inte varit möjligt att genomföra den studien ännu (se diskussionen i *avsnitt 5*), har vi inte kunnat erhålla bra mått på storleken på undanträngningseffekterna. Det finns dock viss information i enkäten till arbetsförmedlarna samt resultat i andra studier som kan ligga till grund för en *diskussion* om undanträngning i samband med allmänt och förstärkt anställningsstöd.

4.1 Förmedlarnas bedömningar av undanträngningen

I en enkätfråga ombads arbetsförmedlarna ange ungefär hur ofta de tror att arbetsgivarna skulle ha anställt någon även utan anställningsstöd, dvs hur ofta som ett anställningsstöd egentligen har inneburit undanträngning.

Tabell 26. Tror du att arbetsgivaren hade haft råd och därmed faktiskt anställt någon på vanligt sätt om det inte funnits allmänt (förstärkt) anställningsstöd?

	<i>Allmänt anställningsstöd</i>		<i>Förstärkt anställningsstöd</i>	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Ja, i de flesta fall	81	27 %	54	19 %
Ja, i vissa fall	137	46 %	123	42 %
Ja, i några enstaka fall	50	17 %	69	23 %
Nej	15	5 %	34	12 %
Ingen åsikt	13	5 %	12	4 %
Totalt	296	100 %	292	100 %

En klar majoritet är av uppfattningen att anvisningarna innebär undanträngning av reguljära anställningar. Resultaten tyder vidare på att det allmänna anställningsstödet tränger undan fler arbetstillfällen än det förstärkta. Resultaten kan jämföras med resultaten på motsvarande fråga från IFAU:s studie av resursarbete. Härigenom kan vi få en bättre uppfattning om undanträngningen. Vad gäller resursarbete angav 44 procent av förmedlarna att åtgärden inte leder till undanträngning, medan motsvarande siffra här endast är 5 procent för allmänt

³⁷ Se t ex Ams (1998), Calmfors & Skedinger (1995), Dahlberg & Forslund (1999a) och Forslund (1996).

anställningsstöd och 12 procent för förstärkt anställningsstöd.³⁸ Därmed indikerar resultaten att undanträngningen är större för anställningsstöd än för resursarbete. I studien av resursarbete angav sedan 16 procent av *deltagarna* att de trodde att arbetsgivarna skulle ha anställt även utan subvention.³⁹ Undanträngningen vid förstärkt anställningsstöd är därför antagligen högre än 16 procent och undanträngningen vid allmänt anställningsstöd ännu högre. Resultaten kan inte säga något om hur stor del som utgörs av substitution och hur stor del som utgörs av dödvikt.

Ovanstående tabell ger endast en mycket grov uppfattning om förekomsten av undanträngning. Därför ombads förmedlarna även att precisera sina svar i procenttal. De svarande fick uppskatta dels storleken på undanträngningen totalt, dels storleken på eventuella dödviktseffekter i procenttal.⁴⁰ *Tabell 27* sammanfattar förmedlarnas svar.

Tabell 27. Arbetsförmedlarnas uppskattningar av undanträngningen av allmänt och förstärkt anställningsstöd. Effekterna avser medelvärden av svaren. Standardavvikelse inom parentes.

	<i>Allmänt anställningsstöd</i>		<i>Förstärkt anställningsstöd</i>	
	Antal svar	Effekt	Antal svar	Effekt
Substitutionseffekt	202	21 % (23)	210	20 % (24)
Dödviktseffekt	204	28 % (25)	211	18 % (21)
Undanträngning	226	49 % (29)	228	38 % (24)

Not: Av skäl som redovisas längre fram har en del svar tagits bort från analysen. Dessutom finns ett visst bortfall.

Enligt *tabell 27* skulle nästan fem av tio beviljade allmänna anställningsstöd ha varit förknippade med undanträngning. Av dessa innebär två substitution och tre dödviktsförlust. Vidare har fyra av tio beviljade förstärka anställningsstöd, enligt arbetsförmedlarna, inneburit undanträngning. Av dessa är hälften substitution och hälften dödvikt. Givetvis är det bättre om alla anställningsstöd innebär ett nytt arbetstillfälle, men substitutionseffekterna bör inte tolkas helt ne-

³⁸ Johansson (1999), s 52. Enkätfrågan i undersökningen av resursarbete var formulerad på exakt samma sätt som här. Svartalernativet ”Ja, i vissa fall” fanns dock inte med i den studien.

³⁹ Johansson (1999).

⁴⁰ Förmedlarna fick således ange i hur stor andel av fallen de tror att arbetsgivarna skulle ha anställt någon och i hur stor andel av fallen de tror att arbetsgivaren skulle ha anställt samma person även utan anställningsstöd. (Se *bilaga A* för frågans exakta formulering.)

gativt. Man kan se det som acceptabel undanträngning i de fall då det är arbetsökande med en starkare ställning på arbetsmarknaden som trängs undan av personer som uppfyller kriterierna för anställningsstöd. Problematiskt är det däremot om undanträngningen träffar andra svårplacerade arbetsökande. Dödvikten är under alla förhållande en ren offentligfinansiell förlust.

Resultaten i tabellen måste emellertid omges med en rad reservationer, vilket medför att de inte bör tolkas som exakta mått på reella effekter, utan enbart som indikationer.

För det första är antagligen förmedlarnas uppskattningar osäkrare än de uppskattningar som gjorts av arbetsgivare eller deltagare i åtgärder i andra enkätstudier. Förmedlarna relaterar inte sina svar till en specifik situation så som arbetsgivare som anställt med anställningsstöd eller deltagare i åtgärden skulle göra. Man kan vidare anta att förmedlarna inte har lika mycket information om hur det faktiskt förhåller sig som arbetsgivarna (fattar anställningsbeslutet) eller deltagarna (genomför arbetet).

För det andra ska inte förmedlingens tjänstemän bevilja ett stöd om de misstänker att det handlar om en dödviktsförlust. De svarande har således incitament att ange att dödvikt inte förekommer.

För det tredje, vilket kanske är det allvarligaste problemet, bygger procentalen i *tabell 27* på antagandet att de förmedlare som besvarat enkäten beviljat (ungefär) lika många anställningsstöd. För att bedöma hur omfattande undanträngningen har varit, totalt sett, borde vi egentligen ta hänsyn till hur många stöd den svarande har beviljat. Vi har dock inte uppgifter om detta.⁴¹

För det fjärde finns det en risk för att enkätfrågan misstolkats av vissa tjänstemän. I frågeformuläret ombads de svarande att ange både undanträngningen och dödvikten *i procent av alla ärenden* (se enkätformuläret i *bilaga A*). Det medför att dödvikten inte kan vara större än undanträngningen, vilket ändå är fallet i vissa enkätsvar.⁴² De arbetsförmedlare som svarat så har naturligtvis tagits bort från analysen, men det kan mycket väl finnas ytterligare förmedlare som tolkat frågan fel. Observera att uppskattningen av hela undanträngningen

⁴¹ Man skulle kunna låta antalet beviljade anställningsstöd på förmedlingen utgöra ”viktninggrund”. Ett sådant förfarande innebär dock att vi måste anta att svaret fungerar som en bra uppskattning för förmedlingens alla beslutade anställningsstöd, vilket är vanskligt.

⁴² I tolv svar är dödvikten större än undanträngningen vad gäller allmänt anställningsstöd. Motsvarande siffra för förstärkt anställningsstöd är sex.

inte påverkas av det här, utan bara bestämningen av hur stor del som utgörs av substitution respektive dödvikt.⁴³

För det femte har vi ett visst bortfall: resultaten baserar sig bara på 226 respektive 228 observationer, vilket för in en viss osäkerhet.

För det sjätte är det inte ett genomsnitt av förmedlare som besvarat enkäten, vilket vore önskvärt om vi skulle uttala oss mer exakt om undanträngningseffekterna.

För det sjunde har vi en mycket stor spridning av svaren, vilket bl a indikeras av standardavvikelseerna i *tabell 27* ovan. I *tabell 28* syns det än tydligare. Den stora spridningen kan, så som vi ser det, bero på två saker: (i) undanträngningseffekterna varierar extremt mycket beroende på vilken förmedlare som handlägger ärendet eller (ii) undanträngningen varierar inte så mycket, men det är svårt för de svarande att uppskatta den. *Tabell 27* måste bedömas mycket försiktigt särskilt om det senare är fallet.

⁴³ Följande exempel tydliggör problemet:

(i) Antag inledningsvis att *Förmedlare A* tolkat frågan på så sätt som vi avsett och svarat att i 40 procent av *alla beviljade anställningsstöd* så skulle arbetsgivaren anställa någon även utan bidrag (undanträngning) och att i 20 procent av *alla beviljade anställningsstöd* skulle arbetsgivaren anställa samma person (dödvikt). Substitutionseffekten är därmed 20 procent (undanträngning minus dödvikt).

(ii) Antag därefter att *Förmedlare B*, precis som *Förmedlare A*, anger att undanträngningen är 40 procent, men att arbetsgivaren skulle anställa samma person i 60 procent av fallen. Så som frågan formulerats i enkäten är det en omöjlighet, eftersom dödvikten är en del av undanträngningen. Det är troligt att *Förmedlare B* felaktigt trott att frågan skulle tolkats som att av de arbetsgivare som skulle anställa även utan stöd så skulle 60 procent anställa samma individ. Av alla beviljade anställningsstöd är således dödviktseffekten egentligen uppskattad till 24 procent ($0,40 \times 0,60$). Substitutionseffekten blir därmed 16 procent ($0,40 - 0,24$). Eftersom dödvikten blir högre än den totala undanträngningen kan vi upptäcka problemet. Därmed plockas *Förmedlare B* bort från analysen.

(iii) Antag slutligen att *Förmedlare C* tolkat frågan på samma sätt som *Förmedlare B*. Istället för att uppskatta dödviktseffekten till 60 procent har *Förmedlare C* dock bedömt dödvikten till 20 procent. Med samma tolkning som i (ii), vilket är den svarandes avsikt, skulle dödvikten därigenom uppgå till 8 procent av alla beviljade stöd ($0,40 \times 0,20$). Det kan vi emellertid inte upptäcka eftersom dödviktseffekten med samma tolkning som i (i), och därmed så som frågan formulerats, inte är större än undanträngningen. Vi tror således att *Förmedlare C* uppskattat dödvikten till 20 procent (istället för 8 procent). Förhoppningsvis är det dock endast ett fåtal arbetsförmedlare som inryms i denna kategori.

Tabell 28. Arbetsförmedlarnas uppskattningar av undanträngningen av allmänt och förstärkt anställningsstöd. Intervaller om 20 procentenheter.

Storleken på undanträngningen	Allmänt anställningsstöd		Förstärkt anställningsstöd	
	Antal	Andel	Antal	Andel
0 - 20 procent	52	23 %	89	39 %
21 - 40 procent	36	16 %	41	18 %
41 - 60 procent	58	26 %	46	20 %
61 - 80 procent	50	22 %	32	14 %
81 - 100 procent	30	13 %	20	9 %
Totalt	226	100 %	228	100 %

Slutsatserna av enkätsvaren är alltså osäkra och även om resultaten tyder på betydande undanträngning bör man inte tolka de uppskattade effekterna som exakta mått. Det finns dock fler ledtrådar i jakten på hur många reguljära arbetstillfällen anställningsstöd tränger undan. Dessa ska diskuteras nedan.

4.2 Andra indikationer på undanträngning

Ams har i enkätstudier funnit att risken för undanträngning ökar om det är arbetsgivaren som tar initiativ till anställningen.⁴⁴ Resultaten stämmer intuitivt överens med vad man kan förvänta sig; en arbetsgivare torde inte ta initiativ till en anställning om inte behovet av personal finns. I *avsnitt 3.2.1* har frågan om vem som vanligtvis startar processen vid anställningsstöd behandlats. Här fann vi att det verkar som att förmedlingen vanligen agerar först, vilket borde minska risken för undanträngning. Samtidigt menade många arbetsförmedlare, ca en tredjedel, att arbetsgivarna tar flest initiativ. Det indikerar att arbetsgivarna tämligen ofta agerar först. Med avseende på risken för undanträngning är detta negativt. Resultaten ger också vid handen att arbetsgivarna tar färre initiativ i fråga om det förstärkta stödet än om det allmänna, vilket skulle kunna tyda på att undanträngningen är lägre vid det kraftfullare anställningsstödet. Resultaten går därmed i samma riktning som *tabell 26* och *27*.

Arbetsförmedlaren ska alltid bedöma risken för undanträngning då en arbetssökande placeras i en åtgärd. Att samråda med fackföreningarna på den aktuella arbetsplatsen är en av arbetsförmedlarnas främsta metoder att undersöka risken.⁴⁵ I *avsnitt 3.2.3* har vi frågat hur regeln efterlevs: 70 procent me-

⁴⁴ Ams (1998).

⁴⁵ Martinson (1999), s 80.

nar att de alltid eller i stort sett alltid samråder med facket. Även om det utgör en majoritet av de svarande tycks det som att ganska många förmedlare inte alltid genomför det obligatoriska samrådet. Därmed ökar risken för undanträngning i förhållande till om reglerna skulle ha åtföljts helt.

Vidare kan resultat i andra undanträngningsstudier lyftas fram. Eftersom allmänt och förstärkt anställningsstöd är nya åtgärder finns inga undersökningar av just dessa program. Den nu nedlagda åtgärden rekryteringsstöd är den åtgärd som mest liknar anställningsstöd. Reglerna för rekryteringsstöd angav att sökande som regel måste varit inskriven vid arbetsförmedlingen i minst 12 månader för att få rekryteringsstöd. Subventionen betalades ut med högst 50 procent av lönekostnaden (maxbelopp 350 kr/dag) i högst sex månader.⁴⁶ Likheterna mellan rekryteringsstöd och allmänt anställningsstöd är således slående. Det finns därför skäl att tro att det allmänna anställningsstödet tränger undan ungefär lika många arbetstillfällen som rekryteringsstödet. Vad vet vi då om undanträngningseffekter av rekryteringsstöd?

Tabell 29. Tre enkätundersökningars resultat beträffande undanträngningseffekter av *rekryteringsstöd*. Bedömningar av arbetsarbetsgivare och arbets sökande.

	Arbetsgivare, 1998	Arbets sökande, 1998	Arbets sökande, 1997	Arbetsgivare, 1995
Substitutionseffekt	18 %	6 %	9 %	16 %
Död viktseffekt	17 %	31 %	39 %	20 %
Undanträngning	35 %	37 %	48 %	36 %

Källa: Ams (1998) och Ams (1995).

Not: Död viktseffekten kan vara större än vad tabellen visar. Orsaken är att i substitutionseffekten är de personer inräknade som efter att ha uppgett att anställningen handlar om undanträngning svarar "vet ej" på frågan om de skulle ha anställt exakt samma person.

Tabell 29 visar resultaten från fyra Ams-enkäter. I de senaste studierna från 1998 gör arbetsgivare och arbets sökande snarlika bedömningar av undanträngningen: 35 procent av arbetsgivarna säger att de skulle ha anställt någon även utan rekryteringsstödet. 37 procent av de arbets sökande tror att så skulle varit fallet. Man har däremot skilda uppfattningar om död viktseffekten. Skillnaden går i den riktning som förväntats – de arbets sökande bedömer död vikten som hög medan arbetsgivarna anser att den är betydligt lägre. Arbetsgivarenkäten

⁴⁶ Bergeskog (1997), s 20.

från 1995 visar liknande resultat som arbetsgivarenkäten från 1998. Den uppskattade undanträngningseffekten i enkäten från 1997 är något högre än resultaten i de andra studierna.

Sammantaget tyder resultaten på att det finns all anledning att misstänka att anställningsstöden tränger undan många reguljära arbetstillfällen. Anställningsstöden liknar i hög grad en vanlig anställning. Ju närmare en åtgärd ligger en vanlig anställning, desto större är risken för undanträngning.⁴⁷ Storleken på substitutions- respektive dödviktseffekter är svårare att sätta om. Substitution kan, som vi har varit inne på, möjligen vara acceptabelt om det förhåller sig så att arbetslösa med en svår situation på arbetsmarknaden gynnas i förhållande till arbetslösa med en starkare ställning. Dödviktseffekter måste däremot helt räknas in på anställningsstödens kostnadssida.

5 Arbetsgivarna och anställningsstöd

Vi nämnde i inledningen att rapporten var tänkt att bygga både på en enkät till arbetsförmedlingar och på en enkät riktad till arbetsgivare. I det här avsnittet diskuterar vi det faktum att den senare enkäten inte kunnat genomföras.

5.1 Beställning av data

Vid ett möte på Näringsdepartementet den 11 januari 2000 diskuterades IFAU:s uppdrag att utvärdera och följa upp anställningsstöden. Här beslutades bl a att den första delrapporten, dvs föreliggande rapport, skulle baseras på två enkäter. Arbetsförmedlare och arbetsgivare som anställt sökande med anställningsstöd skulle (om möjligt) besvara enkäterna.

IFAU tog kontakt med Ams för att undersöka om information om arbetsgivarna, däribland adressuppgifter, kunde tas fram. Enligt de muntliga kontakterna skulle det gå bra att utnyttja databasen AIS-Å. Den 22 maj skickade vi därför en beställning av data till Ams statistiktjänster.⁴⁸ För ett annat projekt sände IFAU in ytterligare en beställning av data från AIS-Å.

Den 31 maj inkom Ams beslut till IFAU. Ams avslog båda beställningarna med följande motivering:⁴⁹

⁴⁷ Ams (1998), s 3.

⁴⁸ IFAU, ”Ärende: Beställning av data från Ais-Å”, Dnr 121/99, 2000-05-22.

⁴⁹ Ams, ”Beslut avseende beställning av data från Ais-Å”, Dnr (STA) 00-4140-01, 2000-05-25.

Möjligheten till utdrag ur databasen Ais-Å avslås tills vidare. Motiveringen är att en kvalitetssäkrad och verifierad databas inte finns att tillgå. De data som finns ligger inom ramen för den operativa verksamheten och där görs ej statistikutdrag med hänsyn till drift och produktion. Uppbyggnad av en statistikdatabas pågår men är ej ännu tillgänglig. Resurser saknas idag för att producera och driftsätta en sådan databas. Kraften är generellt sätt samlad kring att hantera och implementera systemlösningar för de nyheter som Riksdagen beslutar om, exempelvis aktivitetsgarantin. När dessa operativa frågor är lösta kommer arbetet med statistikdatabasen Ais-Å att återupptas.

IFAU tog vid några tillfällen kontakt med Ams för att undersöka om det på något sätt ändå skulle gå att erhålla adressuppgifter m m – dock utan att lyckas. I juni fick vi helt plötsligt statistik från AIS-Å för det andra projektet som vi hade beställt data för i maj. Därför tog vi återigen kontakt med Ams för att undersöka om det trots allt gick att göra uttag från AIS-Å. Det var emellertid inte möjligt. IFAU ombads dessutom sända tillbaka den statistik som redan skickats av Ams från AIS-Å.

Eftersom vi inte fått uppgifter om de arbetsgivare som rekryterat med hjälp av anställningsstöd, har naturligtvis inte någon arbetsgivarenkät kunnat genomföras. Vi vill betona att det är bra att Ams väljer att inte bevilja beställningar av data om kvaliteten på de önskade uppgifterna är dålig. Vi hävdar dock samtidigt att det är viktigt att kvaliteten säkerställs. Det är oroväckande att det inte finns någon pålitlig databas över vilka arbetsgivare som subventioneras av staten genom anställningsstöd. Förhoppningsvis kommer detta att åtgärdas, så att IFAU i ett senare skede av projektet kan genomföra en studie av de arbetsgivare som fått anställningsstöd beviljat. Nedan kommer några frågeställningar som kan ingå i en sådan undersökning att kort presenteras.

5.2 Tänkbara områden att ta upp i en arbetsgivarenkät

I *avsnitt 4* diskuterades undanträngningseffekter i samband med allmänt och förstärkt anställningsstöd. Undanträngning, och då särskilt dödviktsförluster, är en möjlig negativ konsekvens av arbetsmarknadspolitiska program. För att erhålla mer information om undanträngning skulle det vara önskvärt om arbetsgivare som anställt arbetsökande med anställningsstöd besvarar enkätfrågor. Det är arbetsgivarna som fattar anställningsbesluten. Sannolikt är arbetsgivarna de som bäst kan avgöra om en anställning skulle ha kommit till stånd även utan bidrag. Vidare kan arbetsgivarna, till skillnad från förmedlarna, relatera sina svar till en specifik situation. Det borde ge en säkrare bedömning. Givetvis är det även förenat med problem att ställa enkätfrågor till arbetsgivare, men till-

sammans med andra resultat kan vi göra en tillförlitligare bedömning av undanträngningseffekterna.

Arbetsgivare som subventioneras med anställningsstöd får, som redan påpekats, betala in mindre skatt. Så vitt vi vet har ingen studie av hur arbetsgivarna upplever att systemet fungerar genomförts. Därmed skulle det vara intressant att ställa enkätfrågor för att se hur de nya rutinerna uppfattas.

Informationen som arbetsförmedlarna fått från AMV har avhandlats i *avsnitt 3.1*. För att åtgärderna på sikt ska bli effektiva är det sannolikt viktigt att alla inblandade ”vet vad som gäller”. Det finns således ett intresse av att fråga även arbetsgivarna hur de uppfattar den information de fått om anställningsstöden.

Dessutom skulle det vara bra att veta mer om hur de långtidsarbetslösa (och andra grupper som kan få anställningsstöd) fungerar på arbetsmarknaden: Vilka arbetsuppgifter utförs? Upplever arbetsgivarna att de subventionerade anställda har en sämre arbetsförmåga än andra anställda? Har det tagit längre tid att lära upp de som subventionerats med anställningsstöd än andra anställda? Har de förväntningar arbetsgivarna haft på anställningen uppfyllts?

Slutligen är det även intressant att kartlägga vilka arbetsgivarna är. Arbetsplatsens storlek, sektor, bransch, region m m är förhållanden som kan undersökas.

Vad som nämnts här är några exempel på vad som skulle kunna behandlas i en arbetsgivarstudie. Vi har med detta framför allt velat påvisa vikten av att AIS-Å kvalitetssäkras, så att information från databasen kan erhållas i framtiden.

6 Sammanfattning och avslutande diskussion

6.1 Sammanfattning

I den här delrapporten har de två arbetsmarknadspolitiska programmen allmänt och förstärkt anställningsstöd analyserats. Anställningsstöden är två förhållandevis kraftfulla insatser som i första hand riktar sig till arbetslösa som är långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingen. I rapporten har vi studerat implementeringen av programmen.

Vi hade som avsikt att skicka enkäter till landets arbetsförmedlingar och till arbetsgivare som anställt arbetssökande med hjälp av anställningsstöd. Eftersom Ams inte kunnat tillhandahålla ”kvalitetssäkrade” uppgifter om arbetsgivarna, t ex adresser, har dock inte någon arbetsgivarenkät kunnat genomföras. Det är bra att Ams inte lämnar ut information som är undermålig, men enligt vår mening är det viktigt att informationen säkerställs för att studier med fokus på arbetsgivarna ska vara möjliga i framtiden. En arbetsförmedlarenkät har dock genomförts. Nedan sammanfattas resultaten i punktform.

1. *Har arbetsförmedlingarna fått tillräcklig information från Ams om anställningsstöden?*

- Informationen om det förstärkta anställningsstödet verkar delvis ha brutit: 42 procent uppger att det har saknats någon typ av information om förstärkt anställningsstöd. Problemen tycks vara betydligt mindre vad gäller allmänt anställningsstöd: bara 19 procent menar att information har saknats.
- I öppna kommentarer noterar vi att problemen främst handlat om hur vissa regler ska tolkas. Enligt regelverket kan arbetssökande anvisas anställningsstöd trots att de formellt inte uppfyller kraven vad gäller arbetslöshetstid eller inskrivningstidens längd vid arbetsförmedlingen. Förutsättningen för detta är att de arbetssökande bara haft kortare avbrott i inskrivningstiden som inte inneburit att ställningen på arbetsmarknaden förbättrats. Många arbetsförmedlare menar att innebörden av detta är oklar.

2. *Hur går processen vid anvisning till anställningsstöd till i praktiken?*

- Initiativen till anställningsstöd tas vanligtvis av arbetsförmedlingen.
- Det viktigaste urvalskriteriet då beslut om anställningsstöd ska fattas är att de formella kraven är uppfyllda: 84 procent menar att detta är viktigt. Närmare hälften, 47 procent, av förmedlarna upplever dock att det kan vara svårt att avgöra om kraven har uppfyllts. Motivationen hos den arbetssökande och att de personliga egenskaperna är lämpliga för arbetsuppgifterna är andra viktiga urvalsgrunder. Något som däremot inte verkar ha någon större inverkan är om den arbetslöse själv föreslagit anställningsstöd.
- De obligatoriska moment som ska gås igenom vid handläggning av anställningsstöd följs, enligt förmedlarnas egna bedömningar, i stort sett.
- Arbetsförmedlarna upplever att administrationen av allmänt och förstärkt anställningsstöd varken är besvärligare eller enklare än vid andra arbetsmarknadspolitiska program: 70 procent menar att det inte är någon skill-

nad. Bara 17 procent tycker att rutinerna är besvärligare. Resultatet är intressant att notera eftersom arbetsgivarna får subventionen genom en ”ny rutin”. Arbetsgivaren erhåller nämligen inget bidrag, utan får istället betala in mindre skatt till staten.

3. *Hur fungerar arbetsförmedlingarnas samarbete med arbetsgivarna?*

- Tjänstemännen upplever att kontakterna rent allmänt med arbetsgivarna fungerar bra. Endast en av hundra förmedlare tycker att samarbetet fungerar dåligt eller ganska dåligt.
- Stora förmedlingar verkar i högre grad än små avsätta tjänstemän med särskilt ansvar för arbetsgivarkontakter.
- Det finns ganska stora variationer vad gäller om – och i så fall i vilken utsträckning – arbetsförmedlingarna bedrivit eget informationsarbete om anställningsstöd riktat till arbetsgivare.
- Resultaten tyder på att det är svårare att få tag i arbetsgivare som kan tänka sig att rekrytera långtidsarbetslösa som subventioneras med anställningsstöd i regioner med högre arbetslöshet än i regioner med lägre arbetslöshet.

4. *Vilken attityd har arbetsförmedlarna till anställningsstöden?*

- Arbetsförmedlarna verkar tycka att anställningsstöden är bättre än andra åtgärder med avseende på att öka långtidsarbetslösas möjlighet att få reguljär anställning.
- Enkäten antyder att förmedlarna anser att anställningsstöd ska kunna anvisas andra utsatta grupper på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlarna vill dock inte att alla arbetssökande ska kunna anvisas anställningsstöd: 71 procent säger nej till detta.

5. *I vilken utsträckning kan anställningsstöden tänkas ”tränga undan” reguljära arbetstillfällen?*

- Vi vet att arbetsmarknadspolitiska åtgärder tränger undan reguljära arbetstillfällen. Så verkar även vara fallet vid anställningsstöd. Vi har i den här delrapporten enbart haft möjlighet att föra en diskussion om undanträngningseffekter och kan alltså inte presentera några exakta siffror. Studien tyder dock på att undanträngningen kan vara relativt stor och att allmänt anställningsstöd tränger undan fler arbetstillfällen än förstärkt anställningsstöd. Undanträngningen kan antas vara större vid anställningsstöd än vid andra åtgärder, eftersom programmen i hög grad liknar vanliga anställning-

ar. Hur stor dödviktsförlusten är, dvs hur ofta arbetsgivaren skulle anställt exakt samma individ även utan en subvention, vågar vi inte ha någon uppfattning om.

6.2 Avslutande diskussion

Delrapporten är ett första steg i IFAU:s utvärdering av allmänt och förstärkt anställningsstöd. Vi kan inte på basis av den här undersökningen uttala oss om vilken effekt programmen har haft på långtidsarbetslösas möjlighet att få jobb. Vår studie tyder dock på att implementeringen i stort sett har fungerat tillfredsställande, förutom vad gäller den information som förmedlingskontoren fått avseende förstärkt anställningsstöd. Det finns emellertid problem förknippade med anställningsstöden som man bör vara väl medveten om.

Det är problematiskt att vissa regler är svårtolkade och att många förmedlare tycker sig ha svårt att avgöra om de arbetslösa är behöriga eller ej. Problemet är i första hand av rättssäkerhetskaraktär. Det finns en risk att två arbetslösa med samma eller mycket liknande förutsättningar blir bedömda på olika sätt beroende på vilken förmedlare som handlägger ärendet. Att regelverket i vissa stycken är svårtolkat är emellertid inte något unikt för anställningsstöd. Det är snarare en återkommande företeelse i sådana här sammanhang. Även om reglerna till viss del är svårtolkade vet vi inte heller *hur ofta* det är ett reellt problem. Dessutom skulle mer detaljerade regler innebära mindre flexibilitet på lokal nivå. Balansgången är svår och det är viktigt att man på central nivå observerar problemet och anstränger sig för att minimera det.

Avslutningsvis kan vi åter notera att arbetsmarknadspolitiska åtgärder, och då i synnerhet subventionerade anställningar, tränger undan vanliga arbeten. En viss undanträngning får man därför räkna med vid anställningsstöd. För att minska risken för dödviktseffekter, den allvarligaste formen av undanträngning, är det centralt att anställningsstöden *bara* utbetalas till arbetslösa med en svår situation på arbetsmarknaden.

Referenser

- Ams, ”Beslut avseende beställning av data från Ais-Å”, Dnr (STA) 00-4140-01, 2000-05-25, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Ams föreskrifter för länsarbetsnämnderna om handläggning av anställningsstöd.
- Ams (1995), ”Rekryteringsstödet resultat”, Uuu 1995:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Ams (1998), ”Undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder”, Ura 1998:8, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Ams (1999), ”Information till företag och arbetsgivare. Anställningsstöd”, Informationsblad, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Ams (2000), ”Arbetsmarknadspolitiska program. Årsrapport 1999”, APra 2000:1, Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm.
- Anxo D & P Dahlin (1996), *Utvärdering av det generella och det riktade anställningsstödet*, Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA), Arbetsmarknadsdepartementet.
- Arbetsmarknadsstyrelsens allmänna råd för tillämpningen av förordningen (1997:1275) om anställningsstöd.
- Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter (AMSFS 1997:17) om anställningsstöd.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande (1999/2000:AU01).
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande (1999/2000:AU07).
- Bergeskog A (1997), ”Den svenska arbetsmarknadspolitiken 1997”, Stencilserie 1998:1, IFAU, Uppsala.
- Calmfors L & P Skedinger (1995), ”Does Active Labour Market Policy Increase Employment? Theoretical Considerations and Some Empirical Evidence from Sweden”, *Oxford Review of Economic Policy* 11, 91-108.
- Dahlberg M & A Forslund (1999a), ”Direct displacement effects of labour market programmes: the case of Sweden”, Working paper 1999:7, IFAU, Uppsala.
- Dahlberg M & A Forslund (1999b), ”Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder”, Forskningsrapport 1999:6, IFAU, Uppsala.
- Davidsson L (kommande, 2000), ”Viplan-projektet – utvärdering av ett arbetsmarknadsprojekt för långtidsarbetslösa”, IFAU, Uppsala.
- Forslund A (1996), ”Direkta undanträngningseffekter av arbetsmarknadspolitiska åtgärder”, Rapport till Riksdagens revisorer.
- Förordning (1997:1275) om anställningsstöd.

- Hallström N-E (1994), "Ungdomspraktikens implementering. En utvärdering av ungdomspraktikens genomförande i åtta kommuner i tre län", EFA rapport 28, Arbetsmarknadsdepartementet.
- Hill M (1997), *The policy process in the modern state*, Prentice Hall, London.
- IFAU, "Ärende: Beställning av data från Ais-Å", Dnr 121/99, 2000-05-22, IFAU, Uppsala.
- Johansson K (1999), "Resursarbete – en uppföljning", Stencilserie 1999:4, IFAU, Uppsala.
- Lipsky M (1980), *Street-Level Bureaucracy*, Russel Sage, New York.
- Lundin M (2000), "Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk vid arbetsförmedlingarna", Stencilserie 2000:1, IFAU, Uppsala.
- Lundquist L (1992), *Förvaltning, stat och samhälle*, Studentlitteratur, Lund.
- Martinson S (1999), "Aktivare användning av arbetslöshetsersättningen – en uppföljning", Forskningsrapport 1999:7, IFAU, Uppsala.
- Pressman J L & A Wildavsky (1984), *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, University of California Press, Berkeley.
- Regeringens proposition (1997/98:1), *Budgetpropositionen för 1998*.
- Regeringens proposition (1998/99:100), *1999 års ekonomiska vårproposition*.
- Regeringens proposition (1999/2000:1), *Budgetpropositionen för 2000*.
- Regeringens proposition (1999/2000:98), *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*.
- Regeringen, "Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV) och anslag inom UO13 Ekonomisk trygghet vid arbetslöshet och UO14 Arbetsmarknad och arbetsliv."
- Regeringen, "Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), m m."
- Riksskatteverket (1999), "Anställningsstöd betalas ut via skattekontot", Information från Skattemyndigheten, RSV 414 utgåva 13.
- Sannerstedt A (1991), "Implementering. Hur politiska beslut genomförs i praktiken" i Rothstein, B (red), *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, SNS Förlag, Stockholm.
- Winter S (1994), *Implementering og effektivitet*, Systime, Herning.

Bilaga A

Enkätformulär

Bilaga B

Arbetsförmedlarnas kommentarer om informationen om åtgärderna

I *tabell 5* (i rapporten) sammanställs arbetsförmedlarnas kommentarer på enkätfrågan: ”Har det saknats någon typ av information kring det allmänna (förstärkta) anställningsstödet eller har det varit för lite av något?” I *tabell B1* nedan presenteras exempel på kommentarer som inordnats i respektive kategori i *tabell 5*.

Tabell B1. Sammanställning av kommentarer på enkätfrågan ”Har det saknats någon typ av information kring det allmänna (förstärkta) anställningsstödet eller har det varit för lite av något?”

Informationen har brutit på	Exempel på arbetsförmedlarnas kommentarer
följande sätt:	
(1) allmän information om handläggning och regeltolkningar	- ”Regeltolkningar.” - ”Villkoren var otydliga. Vem var berättigad?”
(2) undantagen från långtidsinskrivningen	- ”1. Överhoppningsbar tid. 2. Definitionen arbete som ej stärkt den sökandes ställning på arbetsmarknaden är mycket svårtolkad. Ändrad målgrupp ställde till bekymmer.” - ”Formuleringen och policyn om att stöd kan ges även till den som haft kortare anställning osv förutsatt att den inte stärkt personens ställning är inte bra.”
(3) informationen kom för sent	- ”Informationen kom alldeles för sent.” - ”Informationen kom för sent i samband med införandet av åtgärden.”
(4) skattereduktionen	- ”Det skattetekniska.” - ”Hur och när kreditering av skattekonto sker.”
(5) förlängning av beslut	- ”Var det tillåtet att göra en ’förlängning’ om 1:a beslutet var kortare än 24 mån och hur skulle det ske rent datamässigt?” - ”Klargörande kring förlängning.”
(6) maxgränsen	- ”Att de allra flesta inte får 75 % av lönen. Det bygger på en heltidsinkomst på 10 000 kr/mån.” - ”Missvisande vad gäller 75 % av lönekostnaden (knappast någon som har så låg lön).”
(7) möjlighet till uppehåll	- ”Hur skulle vi förfara vid företagets semesterstängning?” - ”Möjlighet till uppehåll, t ex vid semesterstängt på företaget (visserligen nu kommet inf.)”
(8) övrigt	- ”Informationen kunde vara mindre byråkratisk. Skriv som du talar.” - ”Att det ej beviljade A-kasseersättning.”