



IFAU–INSTITUTET FÖR
ARBETSMARKNADSPOLITISK
UTVÄRDERING

Dataproblem vid utvärderingen av arbetsmarknadspolitik

Helge Bennmarker, Lars Davidsson
Anders Forslund, Maria Hemström
Eva Johansson, Laura Larsson
Sara Martinson, Kristian Persson

STENCILSERIE 2000:5

Dataproblem vid utvärderingen av arbetsmarknadspolitik

Helge Bennmarker Lars Davidsson Anders Forslund
Maria Hemström Eva Johansson Laura Larsson
Sara Martinson Kristian Persson

15 december 2000

Sammanfattning

Offentlig verksamhet har under senare år alltmer kommit att styras genom s k målstyrning snarare än genom den tidigare dominerande regelstyrningen. Tanken med att ersätta regelstyrning med målstyrning är att man på så sätt bättre tillvaratar den kompetens som finns inom de verkställande myndigheterna. Friheten från regler måste dock alltid vara frihet under ansvar. Ansvaret består i det här fallet i att regeringen måste kunna bedöma graden av måluppfyllelse. Detta kräver i sin tur att verksamheten dokumenteras på ett tillfredsställande sätt. IFAU har sedan institutets tillkomst för ungefär tre år sedan utfört ett antal utvärderingar, både på eget initiativ och på regeringens uppdrag. En tyvärr alltför vanlig erfarenhet av dessa utvärderingar är att det har varit svårt att på ett meningsfullt sätt utvärdera de studerade verksamheterna på grund av att dessa varit för dåligt dokumenterade. I denna rapport redovisas en del av dessa erfarenheter.

Innehåll

1	Inledning	4
2	Angående försökslänsverksamheten	7
2.1	Inledning	7
2.2	Försöket med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel	8
2.3	IFAU:s uppdrag	9
2.4	Redovisning av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och av försökslänsverksamheten	10
2.4.1	Det "traditionella sättet" att dokumentera arbetsmarknadspolitiska åtgärder	10
2.4.2	Ams strategi för att identifiera projekt och deltagare i försökslänsverksamheten	11
2.5	Problem med den befintliga databasen	13
2.5.1	Utbetalningar av försökslänsmedel saknar koppling till projekt och individer	13
2.5.2	Täckning av projekt och deltagare	14
2.6	Konsekvenser av den valda metoden att dokumentera försökslänsverksamheten	21
2.6.1	Konsekvenser för Händelsedatabasen	21
2.6.2	Konsekvenser för potentiella deltagare i arbetsmarknadspolitiska program	22
2.7	Slutord	22
3	Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram	24
4	Dokumentation och uppföljning av Viplan-projektet	26
5	Det nationella IT-programmet, SwIT	29
6	Aktivare användning av arbetslöshetsersättningen	30
7	Problem i Händel och Akstat	31
7.1	Inledning	31
7.2	Händel	31
7.2.1	Händel, allmänt	31
7.2.2	Händel, kvalitet i befintliga variabler	32

7.2.3	Önskemål om ytterligare information i Händel	35
7.3	Akstat	39
7.3.1	Akstat, allmänt	39
7.3.2	Inkonsistens mellan Akstat och Händel	39
7.3.3	Avstängningar från ersättning, arbetslöshetsförsä- ringen	40
7.3.4	Akstat, dagpenning	41
8	Akstat – några problem med att bestämma tidpunkt för utförsäkring	42
8.1	Parallella beslut	42
8.2	Antal utbetalda dagar	43
8.2.1	Förbättringsförslag	43
8.3	Utförsäkring	44
8.3.1	Förbättringsförslag	44
8.4	Tidigare lön samt ersättningens storlek	44
8.5	Rapportering av förändringar och gamla utbetalningar . . .	45

1 Inledning

av Anders Forslund¹

Offentlig verksamhet har under senare år alltmer kommit att styras genom målstyrning snarare än genom den tidigare dominerande styrningen via centralt utformade mer eller mindre detaljerade regler. Arbetsmarknadspolitiken är en del av den ekonomiska politiken och ska bidra till att dess mål uppfylls. I arbetsmarknadsverkets (AMV:s) regleringsbrev formuleras därför först övergripande mål för arbetsmarknadspolitiken. Dessa syftar till att ange vilka huvudsakliga bidrag till den ekonomiska politikens målluppfyllelse som arbetsmarknadspolitiken kan förväntas ge.

I ett andra steg formuleras därefter effektmål, som kan ses som en konkretisering av arbetsmarknadspolitikens övergripande mål. För närvarande finns effektmål för vakanstider och långtidsarbetslöshet/långtidsinskrivning.

Slutligen formuleras ett antal mer konkreta, oftast kvantifierade, verksamhetsmål för politiken. Sådana mål kan exempelvis avse antalet långtidsinskrivna eller andelen som får arbete efter fullbordad arbetsmarknadsutbildning.

Övergången till målstyrning är emellertid inte fullständig, utan regeringen fastställer också ett antal regler för AMV:s verksamhet.

Tanken med att ersätta regelstyrning med målstyrning är att man på så sätt bättre tillvaratar den kompetens som finns inom myndigheten; man delegerar från regeringens sida besluten om *hur* olika mål ska uppnås till förhoppningsvis kompetent personal inom den verkställande myndigheten. Denna frihet måste dock alltid vara frihet under ansvar. Ansvaret består i det här fallet i att regeringen måste kunna bedöma graden av målluppfyllelse.

När det gäller de övergripande målen och effektmålen krävs någon form av utvärdering. En sådan syftar i sista hand till att avgöra hur utvecklingen med respektive utan politikinsatser skulle ha varit. Detta är en svår forskningsuppgift som inte rimligen kan (eller bör)² utföras uteslutande av myndigheten själv. I normalfallet bör utvärderingsuppdrag i stället utföras av oberoende forskare eller särskilda myndigheter (som RRV och IFAU).

¹IFAU och Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, Box 513, 751 20 Uppsala; tel 018 – 471 70 76; e-post anders.forslund@ifau.uu.se

²Det är heller inte lämpligt, oavsett kompetens, att en myndighet ansvarar för att utvärdera sin egen verksamhet.

När det gäller verksamhetsmålen handlar det snarare om att regeringen, genom löpande uppföljningar, ska hållas informerad om graden av måluppfyllelse. Löpande uppföljningar kan ofta med fördel utföras av den berörda myndigheten, som dels har förstahandsinformation om vad som faktiskt utförs inom organisationen, dels ofta har ansvaret för den statistik som erfordras när kvantitativt formulerade mål följs upp (detta gäller exempelvis AMV och Ams).

Oavsett om vi talar om utvärderingar eller uppföljningar är det ett minimikrav att verksamheten i fråga är ordentligt dokumenterad. Utan dokumentation är det vare sig möjligt att löpande följa upp en verksamhet eller att i efterhand avgöra vilka effekter en verksamhet har givit upphov till.³ Frihet från detaljstyrning via regler innebär därför ett större krav på en noggrant dokumenterad verksamhet. Detta innebär i sin tur att verksamheten redan från början måste planeras på ett sådant sätt att den kan dokumenteras samt att detta ges en hög prioritet.

IFAU har sedan institutets tillkomst för ungefär tre år sedan utfört ett antal utvärderingar, både på eget initiativ och på regeringens uppdrag. En tyvärr alltför vanlig erfarenhet av dessa utvärderingar är att det har varit svårt att på ett meningsfullt sätt utvärdera de studerade verksamheterna på grund av att dessa varit för dåligt dokumenterade.

I den här rapporten diskuteras de dataproblem som uppkommit under ett antal av IFAU:s utvärderingsstudier. I flera av de behandlade fallen har dataproblemen omöjliggjort en meningsfull utvärdering, men även i de fall konsekvenserna inte har varit så drastiska, så har den bristande dokumentationen på ett påtagligt sätt begränsat möjligheterna att dra bestämda slutsatser om de studerade programmens effekter. Detta innebär att det i princip har varit omöjligt att i efterhand avgöra om de skattemedel som förbrukats i de olika programmen har varit väl använda (i vissa fall är dokumentationen till och med så bristfällig att det inte ens kan fastställas vad medlen använts till).

Vi vill med den här rapporten inte i första hand peka ut syndabocker. Syftet är i stället att den här dokumentationen ska bidra till en ökad medvetenhet om de allvarliga konsekvenser för utvärderingen av arbetsmarknadspolitiken som följer med en bristfällig dokumentation. En sådan medvetenhet bör minska risken för att liknande misstag begås vid genom-

³En bra dokumentation är dessutom nödvändig för den som vill övertyga andra om den egna verksamhetens förträfflighet. Tror man på sin verksamhet borde det därför vara naturligt att man av egenintresse också dokumenterar den.

förändret av framtida program. Därmed hoppas vi att rapporten i sista hand ska kunna vara ett litet bidrag till en effektivare framtida arbetsmarknadspolitik.

Rapporten är disponerad på följande sätt: i *Avsnitt 2* behandlas dokumentationen av den sk *försöklänsverksamheten*, där ett antal län under en försöksperiod gavs möjligheter disponera arbetsmarknadspolitiska medel utan att vara bundna av det ordinarie regelverket. Den bristfälliga dokumentationen medförde i detta fall att IFAU inte kunde genomföra sitt regeringsuppdrag att utvärdera verksamheten. I *Avsnitt 3* behandlas *Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram* och brister i dokumentationen av detta. *Avsnitt 4* presenterar problem i dokumentationen av *Viplan*. I *Avsnitt 5* presenteras dataproblem i samband av utvärderingen av *SwIT* och i *Avsnitt 6* diskuteras dataproblem i försöket med en *aktivare användning* av arbetslöshetsersättningen. Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram och *Viplan* är av en betydligt mindre omfattning än frilänsförsöket; icke desto mindre utgjorde den bristande dokumentationen även i dessa fall problem för IFAU vid utvärdering av verksamheten.

I *Avsnitt 7* och *8* behandlas ett antal problem i Ams databaser *Händel* och *Akstat*. Vi vill på en gång påpeka att vi betraktar dessa databaser som tillgångar och inte problem och att Ams initiativ att tillhandahålla statistik av de slag som ingår i dessa databaser ger svenska forskare unika möjligheter att utvärdera den svenska arbetsmarknadspolitiken. Våra kommentarer bör därför dels ses som information till andra användare om fallgropar i statistiken, dels som en del av en dialog med Ams i syfte att förbättra statistiken.

2 Angående försöklänsverksamheten

av Eva Johansson och Kristian Persson, 2000-06-16⁴

2.1 Inledning

Denna PM är ett komplement till IFAU:s slutrapport om försöklänsverksamheten (Persson och Johansson, 2000), vilken baserades på den databas som förelåg i september 1999. Ams har dock, efter detta datum, gjort ansträngningar för att kvalitetssäkra databasen. IFAU har nu undersökt huruvida de problem som förelåg i septemberdatabasen är lösta och om det således är möjligt att utföra det uppdrag IFAU erhållit från regeringen. Efter denna undersökning delar vi dock inte Ams uppfattning att databasen är kvalitetssäkrad, utan vår slutsats är att den nuvarande databasen är behäftad med samma brister som den tidigare; stora belopp är inte knutna till specifika projekt, projekt som i ett tidigare stadium ansetts vara försöklänsprojekt saknas i databasen, och den befintliga deltagardatabasen uppvisar brister. Därmed är en utvärdering av försöklänsverksamheten i enlighet med vårt uppdrag fortfarande omöjlig.

Ett större problem är dock datainsamlingsmetoden som sådan. Efter vad IFAU erfar kommer det sätt som försöklänsverksamheten har dokumenterats på att tillämpas vid liknande verksamheter i framtiden. Det är IFAU:s bestämda uppfattning att detta kan skapa allvarliga långsiktiga effekter. Med denna PM vill vi därför, *för det första*, illustrera vilka allvarliga problem denna metod är behäftad med när den ligger till grund för uppföljning och utvärdering. Vi vill, *för det andra*, visa på de negativa effekter denna metod har på den övriga statistikproduktionen och då i första hand händesedatabasen, Händel. Vi vill, *för det tredje*, varna för att metoden kan ha negativa konsekvenser för urvalet av deltagare till, t ex aktivitetsgarantin och det förstärkta anställningsstödet.

Denna PM är disponerad på följande sätt: I nästa avsnitt ger vi en mycket kortfattad beskrivning av bakgrunden till, och syftet med försöklänsverksamheten, samt beskriver den utformning som försöklänsverksamheten fick. Därefter presenterar vi IFAU:s uppdrag, både generellt och vad gäller försöklänsverksamheten mer specifikt. *Avsnitt 2.4* diskuterar hur

⁴IFAU, Box 513, 751 20 Uppsala. Eventuella frågor kan ställas till eva.johansson@ifau.uu.se, tel 018 – 471 70 72 eller till kristian.persson@ifau.uu.se, tel 018 – 471 70 90. Vi vill tacka Susanne Ackum Agell, Lars Davidsson, Anders Forslund och Peter Fredriksson för synpunkter och kommentarer.

försökslänsverksamheten har dokumenterats och på vilket sätt detta skiljer sig från det sätt Ams verksamhet normalt dokumenteras. I *Avsnitt 2.5* diskuteras den befintliga databasen och de problem som finns med denna. I *Avsnitt 2.6* diskuterar vi vilka konsekvenser den valda dokumentationsmetoden har för Händel och potentiella deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. I *Avsnitt 2.7* ger vi några slutkommentarer.

2.2 Försöket med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel

Försökslänsverksamhetens ursprung är egentligen en ansökan från Lan Skåne och Kommunförbundet i Skåne i maj 1997 om att få bedriva den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i länet med otraditionella medel. Önskemålet var att man skulle få nyttja samtliga åtgärdsmedel, exklusive medel under A3, som otraditionella och utan kvantitativa krav. Medlen och åtgärderna skulle i möjligaste mån vara fria från det ordinarie regelverket. Syftet med detta var att öka den lokala anpassningen av arbetsmarknadsåtgärderna genom att knyta dessa till de lokala utvecklingsstrategierna för näringsliv och arbetsmarknad. Slutligen önskade man att besluten om projekt skulle fattas av arbetsförmedlingsnämnderna.

Regeringens svar på detta önskemål var att ge Lan Skåne tre "friheter": frihet från volymmålen (dvs frånvaro av kvantitativa mål), delegerad beslutsrätt över aktivare användning av arbetslöshetsersättning⁵ samt *möjlighet* för länsarbetsnämnden i Skåne att använda upp till 426 miljoner (16 procent) av A2-anslagen på ett otraditionellt sätt. Dessa 16 procent låg utöver de redan existerande otraditionella medlen som utgjorde tre procent av A2-anslagen.⁶ Det fanns således inget tvång att förbruka dessa 426 miljoner på otraditionella projekt utan de kunde även användas för traditionell arbetsmarknadspolitik. Samma villkor kom senare att gälla även för de övriga fyra försökslänen (dessa var Värmland, Dalarna, Gävleborg och Jämtland). Under 1999 minskades möjligheterna att använda otraditionella medel, både de försökslänspecifika (till 13 procent) och de "gamla" (till två procent). De försökslänspecifika otraditionella medlen har enligt regeringsbesluten belagts med två restriktioner som de vanliga otraditionella

⁵En försöksverksamhet som omfattar hela landet, där Ams i normalfallet fattar beslut om föreslagna projekt. Inom ramen för försökslänsverksamheten har länsarbetsnämnderna erhållit denna beslutsrätt.

⁶Denna siffra gällde för alla länsarbetsnämnder i Sverige.

medlen inte hade. De nya medlen fick endast rikta sig till arbetslösa och fick inte leda till att arbetskraftsutbudet minskade.

Det sätt som Lan (undantaget Jämtland) valde att organisera försökslänsverksamheten på bär tydlig prägel av decentraliserat beslutsfattande. Beslutsrätten för de otraditionella projekten delegerades till arbetsförmedlingsnämnderna, vilket dock inte fråntog Lan möjligheten att själv besluta om medel till försöksprojekt. Besluten fattades således både på regional och lokal nivå inom AMV; för en diskussion om detta se t ex Lundin (1999) och Persson och Regnér (1999).

Försöket med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel innebär alltså en större frihet för de lokala aktörerna. Den fråga man vill ha svar på vid en utvärdering av försökslänsverksamheten är om detta ökade inslag av decentraliserat beslutsfattande har inneburit ett effektivare resursutnyttjande.

2.3 IFAU:s uppdrag

Enligt Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende IFAU skall myndigheten (inom utgiftsområde 14): *... verka för ett effektivt resursutnyttjande inom arbetsmarknadspolitiken genom att utvärdera befintliga och nya arbetsmarknadspolitiska åtgärder. ... För att verka för ett effektivt resursutnyttjande så måste IFAU veta vart resurserna inom det arbetsmarknadspolitiska området tar vägen. Först då vi kan ställa alternativ mot varandra och på så vis rangordna användningen av resurserna åt beslutsfattarna.*

Vad avser försökslänsverksamheten var IFAU:s uppdrag att utvärdera denna med avseende på åtgärdseffektivitet och fördelningseffekter. Persson och Johansson (2000) redogör för vad dessa begrepp innebär och vilken information som skulle behövas för att man ska kunna uttala sig om dessa effekter. I rapporten dras slutsatsen att information om vilka projekt som har bedrivits och vilka individer som har deltagit i dessa utgör ett minimumkrav för att verksamheten ska kunna utvärderas. För att uttala sig om huruvida det har varit ett effektivt resursutnyttjande krävs dessutom att man känner till projektens kostnader, dvs att man kan utläsa vad försökslänspengarna har använts till.

2.4 Redovisning av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och av försökslänsverksamheten

2.4.1 Det "traditionella sättet" att dokumentera arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Redovisningen av projekt och deras deltagare har i fallet med försöksverksamheten med friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel inte skett på samma sätt som vid vanliga arbetsmarknadspolitiska åtgärder och vid ett flertal andra försöksverksamheter. I vanliga fall dokumenteras deltagarna i AF90/AIS vilket är AMV:s system för att administrera de arbetssökande. De arbetssökande tilldelas en sökandekategorikod vilken talar om i vilken arbetsmarknadspolitisk verksamhet individen deltar, om individen är öppet arbetslös, har en kortare anställning o s v. Detta administrativa system ligger sedan till grund för Ams Händelsedatabas (även kallad Händel). Händel är en databas där individer som är arbetssökande registreras. I databasen registreras bl a individens utbildning, ålder, vilket yrke som individen söker m m. Utöver det registreras även vilka arbetsmarknadspolitiska program som individen deltagit i och när dessa påbörjats respektive avslutats.

För tidigare genomförda och i dag fortfarande pågående försöksverksamheter, t ex Kalmarmodellen, SwIT, samt aktivare användning av arbetslöshetsförsäkringen, har man valt strategin att tilldela deltagarna i dessa en egen sökandekategorikod.⁷ På detta sätt kan man senare identifiera deltagarna i statistiken. Hade man, vilket också efterfrågades av IFAU, Statskontoret och Lan Skåne, valt denna strategi även för försökslänsverksamheten hade man kunnat utvärdera försökslänsprojektens individeffekter med lika hög grad av trovärdighet som vid utvärderingar av traditionella åtgärder och de försöksverksamheter som redovisats ovan. För att strategin med egen sökandekategori för försöksprojektdeltagarna skall fungera krävs endast att arbetsförmedlarna har kännedom om den aktuella sökandekategorikoden och kodar i enlighet med denna.

Vill man studera enskilda försöksprojekt är dock denna strategi inte helt problemfri, eftersom man utifrån individens sökandekategorikod inte kan uttala sig om vilket enskilt projekt denne har deltagit i. I Kalmarmo-

⁷Dessa tre försöksverksamheter har tilldelats koderna 99, 82 respektive 57. Ett försök som inte kodats på detta sätt är "Lokal samverkan mot arbetslöshet". Detta försök omfattade 25 svenska kommuner, vilka bedrev försöksverksamhet i enlighet med avtal de slutit med regeringskansliet.

dellen var detta problem marginellt eftersom det endast rörde sig om *ett* kontrakterat projekt för vilket det fanns en specifik sökandekategori. Samma sak gäller för SwIT som har en central registrering av projekt vilken också bygger på upphandlingar av utbildning. Försökslänerna har inte dessa "fördelar" av att endast bestå av ett fåtal väl definierade projekt eller ha en organisation på central nivå som sköter upphandlingen av kurser. Om en analys av enskilda projekt eller grupper av projekt som liknar varandra skall vara möjlig att genomföra ställer det mycket stora krav på skriftlig dokumentation av projekten (projektbeskrivningar) och att denna dokumentation kan kopplas till de individer som deltagit i projekten. Sådan projektspecifik information är inte tillgänglig via Händel.

2.4.2 Ams strategi för att identifiera projekt och deltagare i försökslänsverksamheten

Som indikerats ovan valde Ams att inte tilldela försökslänsverksamheten en egen sökandekategorikod. Nedan ska vi beskriva det sätt Ams istället valde att genomföra redovisningen på. Notera att systemet bygger på ett företagsekonomiskt redovisningssystem snarare än på Ams administrativa system.

Tanken var att alla försökslänsprojekt om vilka AF⁸ och Lan fattat beslut skulle tilldelas en specifik projektkod. Denna kod börjar med 8 och följs av siffror som beskriver vilket län, kommun och kostnadsställe (kontor) det handlar om. Dessa beskrivande siffror skall sedan följas av ett löpnummer som har till uppgift att tala om vilket beslut i ordningen det rör sig om under varje kostnadsställe. Denna kod skulle, tillsammans med en ifylld mall över projektets deltagare, rapporteras till Ams Ekonomitjänster för att där läggas in i Åtgärdssystemet⁹. Individerna skulle på detta sätt bli identifierade och via personnummer kunna samköras med Händelsedatabasen, i vilken deltagarna, vid ingång i projekt, skulle erhålla den sökandekategorikod som projektet de deltog i mest liknade. När sedan medel skulle utbetalas till dem som bedrivit projekten kunde dessa utbetalningar redovisas på projektkoden (kontot).

Denna strategi har en fördel jämfört med strategin att enbart använda Händel. Till varje projektkod skulle det vara möjligt att koppla en pro-

⁸Till AF räknar vi även arbetsförmedlingsnämnden.

⁹Åtgärdssystemet är ett företagsekonomiskt system för utbetalningar av medel för arbetsmarknadspolitik.

jektbeskrivning vilket skulle göra det möjligt att identifiera och utvärdera enskilda projekt inom ramen för hela försöksverksamheten. Nackdelen är att systemet i sig är mycket osäkert eftersom det krävs att ett flertal förutsättningar är uppfyllda för att systemet ska vara kvalitetssäkrat. Dessa är:

1. Lan eller AF skall omedelbart efter ett beslut om försöksprojekt fattats skicka projektkod/kontokod till Ams Ekonomitjänster
2. Ams Ekonomitjänster skall aktivera (upprätta ett sub-konto för kostnadsstället) dessa projektkoder i Åtgärdssystemet
3. Alla ekonomiansvariga skall ha kännedom om detta sätt att debitera kostnaderna för försöksprojekt
4. Deltagarlistor skall kontinuerligt skickas in när nya deltagare tillkommer eller när det sker andra förändringar i deltagarsammansättningen, t ex när någon deltagare slutar i projektet.¹⁰
5. Individerna kodas i Händel med den sökandekategorikod som försökslänsprojektet mest liknar

Om denna strategi fungerat skulle vi i databasen kunnat se hur många projekt varje enskild AF och Lan fattat beslut om, samtliga deltagare, den tid de deltagit i projektet och hur länge projektet pågått. Dock kan man inte, under försökets gång, uttala sig om projektens kostnader. Anledningen till detta är att kostnaderna uppstår under hela projekttiden och i databasen kan man endast avläsa de utbetalningar som dittills skett. Kostnaden kan därför endast beräknas när sista utbetalningen införts på kontot och det är först då man kan uttala sig om den genomsnittliga kostnaden per deltagare. Här uppstår ett problem med att beräkna de faktiska kostnaderna för försökslänsverksamheten. Anordnare av försöksprojekt har fordringar på Lan för den verksamhet som bedrivits. Dessa fordringar kan kvarstå även efter den 31 december 1999 (slutdatum för försöket). Dessa utbetalningar kommer således inte belasta försökslänsverksamheten utan de vanliga otraditionella medlen under år 2000.

¹⁰Vid en förändring, t ex deltagande i åtgärd, kommer individen få en förändrad status i Händel. Samma förändring måste då ske i databasen annars uppstår motstridig information.

2.5 Problem med den befintliga databasen

Den databas som idag föreligger innehåller samtliga projekt som fram till december 1999 erhållit en utbetalning med försökslänsmedel. Dessutom finns ytterligare ett antal projekt med i databasen (ca 285) som erhållit projektkod och registrerats av Ams Ekonomitjänster men där det fram till november inte genomförts någon utbetalning av försökslänsmedel; av dessa projekt har RRV, efter en rundringning, funnit att 56 stycken inte varit försöksprojekt. Till projekten i databasen har en deltagardatabas knutits. I detta avsnitt kommer vi att diskutera några av de problem och brister som vi har identifierat i databasen.

2.5.1 Utbetalningar av försökslänsmedel saknar koppling till projekt och individer

Av de totala utbetalningarna på 252 miljoner under 1998 och första halvåret 1999 är 86 miljoner inte knutna till någon projektkod. Dessa 86 miljoner motsvarar 45 procent av utbetalningarna under 1998 och 30 procent av utbetalningarna under första halvåret 1999. Av dessa utbetalningar som inte är projektanknutna anger RRV att 12 miljoner under 1998 och 9 miljoner under första halvåret 1999 har bestått av utbetalningar till resor, dvs varit riktade till individer. Det finns dock ingen information om vilka dessa individer är. Av de resterande 65 miljonerna har de allra största delarna gått till primärkommunal konsumtion.¹¹

Vidare gäller att knappt en tredjedel av de utbetalningar som faktiskt är knutna till projekt är utbetalda till projekt som saknar redovisade deltagare. Det rör sig om 13 miljoner under 1998 och 34 miljoner under första halvåret av 1999.¹²

Lägger vi ihop dessa två komponenter finner vi att drygt hälften av de utbetalade försökslänsmedlen saknar koppling till individer. Det faktum att vi endast kan knyta cirka hälften av de utbetalda medlen till individer och endast två tredjedelar till projekt är naturligtvis mycket problematiskt om man ska försöka uttala sig om huruvida resurserna utnyttjats effektivt.

¹¹Dessa siffror är tagna från tabellerna 2.4 och 2.5 i RRV (2000).

¹²Dessa siffror är tagna från försökslänsdatabasen.

2.5.2 Täckning av projekt och deltagare

Det allvarligaste problemet med den föreliggande databasen är dock den stora osäkerhet som finns beträffande den datagenererande processen. Som nämntes ovan har det sätt på vilket ett projekt hanteras i de ekonomiska systemen varit avgörande för huruvida ett projekt har definierats som försökslänsprojekt och om det sålunda finns med i databasen. För att dessa projekt även skall ha redovisade deltagare krävs att det till Ams Ekonomitjänster inkommit deltagarlistor.

Vad saknas i databasen? Före sensommaren 1998 hade inte Ams någon central strategi för informationsinsamling av försöksverksamheten, vilket innebär att försöksprojekten fram till dess kodats som vanliga otraditionella projekt (inte under konto 8, försökslän). I vilken utsträckning dessa tidiga projekt finns i databasen vet vi inte. Även om Ams strategi hade fungerat perfekt från och med sensommaren 1998 kan vi således räkna med ett viss bortfall vad avser projekt, och då även deltagare, för våren och sommaren 1998 för Skåne och sommaren för de övriga länen (i vilka försökslänsverksamheten startade den 1 juli 1998).

I maj 1999, efter att IFAU och RRV begärt in information om försökslänsverksamheten, framkom att implementeringen av redovisningsstrategin inte fungerat. Ams system hade inte efterföljts av AF och Lan. Ams påbörjade då ett försök att finna de försökslänsprojekt som debiterats fel konto, inte anmälts till Ams Ekonomitjänst o s v. Detta tillvägagångssätt medför att Lan i stor utsträckning har kunnat välja vilka projekt de rapporterar in. Beslutade försöksprojekt har kunnat kontoföras under andra konton än försökslänskontot, t ex vanliga otraditionella eller t o m AMU eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Det har alltså funnits möjlighet att, efter det att ett projekt avslutats och man har observerat deltagarnas utfall på arbetsmarknaden, besluta huruvida man ska redovisa projektet som försöksverksamhet eller inte. Det kan också vara så att det är helt andra faktorer som avgjort vilka projekt som har kontoförts under försökslänskontot. Det stora problemet är att vi inte med säkerhet kan uttala oss om vilka projekt som faktiskt har redovisats och vilka som har "försvunnit" på vägen; detta lämnar fältet öppet för konspiratoriska tolkningar av typen "enbart lyckade projekt har redovisats".

Det finns flera indikationer på att en "utrensning" faktiskt har förekommit, eller åtminstone att ett flertal projekt som bedrivits som försöks-

länsprojekt (enligt de lokala aktörerna) inte finns med i databasen. Låt oss presentera de av oss kända exemplen.

Projektkoderna inom varje kontor (kostnadsställe) skall följa löpnummer och vi bör därför förvänta oss att projekten skall löpa i serie från siffran ett och uppåt. I databasen finns dock upprepade brott i löpnumren.¹³ Huruvida dessa brott beror på att (i) projekten inte är påbörjade; (ii) är genomförda men att man i efterhand beslutat att de skall kontoföras någon annanstans i de ekonomiska systemen; (iii) är bortsorterade av okänd orsak; (iv) eller att Lan/AF väljer att skicka in dessa projekt till Ams Ekonomitjänster först när betalning skall ske, kan vi utifrån den tillgängliga informationen inte avgöra. Vad vi däremot kan säga är att systemet för informationsinhämtning inte fungerat som det skall ens efter maj 1999. Försökslänsdatabasen är långt ifrån komplett vad avser beslutade projekt.

Vi kan vidare konstatera att den idag befintliga databasen saknar en stor andel av de försökslänsprojekt som IFAU fått sig tillsända i januari 1999 i form av projektbeskrivningar. Ur Lans och AF-nämndernas perspektiv var dessa alltså försökslänsprojekt (man har fattat beslut om och bedrivit verksamheten), men de finns av någon anledning inte med i databasen.¹⁴ Detta innebär alltså att projekt som fram t o m januari 1999 var försökslänsprojekt inte längre hade denna status i slutet av året då databasen sammanställdes. Det är även intressant att ett ganska stort antal (cirka 25 st) av de projekt som, enligt Lan Gävleborgs egen sammanställning (Lan Gävleborg, 1999) bedrivits i Gävleborgs län och som också har erhållit en projektkod som gör att de per definition borde vara försökslänsprojekt (dvs har en kod som börjar på 8), ändå inte finns med i databasen.¹⁵

En ytterligare faktor som förbryllar är det faktum att utredarna Håkan Regnér (IFAU), Kristian Persson (IFAU), Patrick Joyce (Statskontoret) samt departementssekreterare Michael Johnsson (Arbetsmarknadsdepartementet) m fl under ett studiebesök i Skåne besökte och informerades om ett försökslänsprojekt (som då uppgavs ha ca 30 deltagare) som enligt databasen endast har nio deltagare vid den tidpunkten. Var är de övriga

¹³I databasen saknas av förklarliga skäl de projekt som exkluderats av RRV.

¹⁴Värt att nämna är att de projekt som skickades till IFAU inte var en komplett förteckning över de försöksprojekt som bedrevs utan bara var de projekt som Lan vid det tillfället hade kännedom om.

¹⁵Ams och Lan Gävleborg är överens om ca 120 projekt, Gävleborg har (minst) 25 egna försöksprojekt och Ams har ca 40 projekt som inte Lan känns vid (allt enligt Lan Gävleborgs egna sammanställning över beslutade försöksprojekt).

21 och varför är inte dessa med i databasen? Detta kan vara en ytterligare indikation på att även de deltagarlistor som sänts in har brister.

Vår bestämda uppfattning är att den metod som Ams valt att samla in och redovisa försökslänsprojekten och dess deltagarna på, har så omfattande brister och är så osäker att det är omöjligt att uttala sig om omfattningen av försökslänsverksamheten och än mindre dra några slutsatser om effekterna för deltagarna i projekten. Från det att projektet startas till dess att projektkoden registreras (vilket kan vara då den första utbetalningen sker till den organisation som bedrivit verksamheten) finns utrymme för att definiera om projekt genom att kontoföra dessa utbetalningar under annat konto och på så sätt undvika att dessa hamnar i databasen. Om ett projekt försvinner innebär det att samtliga deltagare i detta projekt faller bort ur databasen. Det finns även en ganska stor möjlighet att välja huruvida man rapporterar in deltagare eller inte, samt att endast rapportera in de deltagare man själv valt.

På motsvarande sätt finns möjligheter att till försöksverksamheten tillföra projekt som fanns redan innan försöksverksamheten startades. Databasen ger indikationer på att så är fallet eftersom flera projekt har startdatum som ligger före startdatumet för försökslänsverksamheten i sin helhet.

Vad finns i databasen? Låt oss nu bortse från de ovan nämnda bristerna och istället koncentrera oss på den databas som faktiskt föreligger. För att bedöma huruvida den åtgärd som individen har deltagit i varit effektiv behöver vi information om hur det har gått för individen efter åtgärden och vad individen gjorde före det att han/hon deltog i åtgärden. Denna information finns i Händelsedatabasen. En springande punkt när man ska utvärdera åtgärder är alltså att vi på ett konsistent sätt kan koppla deltagare till Händel och den information som finns där. Detta avsnitt diskuterar i vilken utsträckning detta gäller i försökslänsdatabasen.

1. I försökslänsdatabasen finns observationer på deltagare som inte finns i Händel, alltså individer som t ex har anställning eller studerar och sedan augusti 1991 inte varit registrerade som arbetssökande.¹⁶ Dessa individer måste exkluderas av den enkla anledningen att vi inte har någon information om dem.¹⁷ Detta är ett problem som i och för sig

¹⁶ Augusti 1991 är startdatumet för Händel.

¹⁷ Ska vi studera individeffekterna för dessa deltagare krävs tillgång till SCB statistik. Denna finns inte att tillgå förrän tidigast 2001; se diskussionen i Persson och Johansson

inte beror på sättet att dokumentera försökslänsverksamheten utan grundar sig i att man har låtit individer som inte är arbetslösa delta i försökslänsverksamheten. Detta strider mot de restriktioner som ligger på de försökslänsspecifika otraditionella medlen

2. I databasen finns observationer på deltagare som deltar i två eller fler projekt samtidigt. Endast en av dessa observationer kan således räknas som korrekt och en eller flera observationer per individ måste då godtyckligt exkluderas
3. I databasen finns en stor grupp deltagare som innan de påbörjade deltagande i försöksprojekt avaktualiserats från Händel (anledningar till avaktualiseringar är t ex att individen erhållit arbete eller påbörjat andra studier än arbetsmarknadsutbildning). Individerna har alltså deltagit i försökslänsprojekt men inte varit registrerade i Händel under projekttiden. Hur ska detta tolkas? Den enda tolkningen som är konsistent med definitionerna i Händel är att dessa deltagare är att betrakta som icke arbetssökande
4. I deltagardatabasen finns individer som då de påbörjat ett försöksprojekt är arbetslösa enligt Händel, men som avaktualiseras under projekttiden. Dessa individer är samtidigt, enligt försökslänsdatabasen, deltagare fram till projekttidens slut. Enligt Händel har således dessa deltagare erhållit anställning eller avaktualiserats av annan anledning, men enligt försökslänsdatabasen deltar de fortfarande i projektet. Hur ska vi tolka denna motstridiga information? Det kan innebära att informationsinsamlingen inte fungerat och att individen verkligen erhållit ett arbete. Detta skulle medföra att vi svårligen kan lita på de redovisade projektiderna. Det kan även tolkas som att Händel uppfattar individen som om hon/han har fått ett reguljärt arbete trots att personen deltar i ett försökslänsprojekt.¹⁸ Detta skulle vara fallet om kommunen/projektanordnaren har tilldelats pengar (eller löfte om pengar) och sedan betalat ut deltagarnas ersättning i form av löner vilket i Händel ter sig som om deltagarna erhållit en reguljär anställning. En konsekvens av att ha kvar den sista gruppen vid en ekonometrisk analys är att man kan garantera

(2000), s. 19.

¹⁸Se konsekvenserna av detta i *Avsnitt 2.6* nedan.

hundra procentigt effektiva åtgärder genom att ändra sättet individen erhåller sin ersättning

5. I databasen finns individer som påbörjat projekt innan länet fått status som försökslän. Dessa individer kan svårigen räknas som deltagare i försökslänsverksamhet eftersom de deltar i projekt som startat innan, t o m, regeringen visste att de skulle bevilja länen försökslänsstatus
6. Samma sak gäller för deltagarna i projekt om vilka det har fattats beslut och som har bedrivits redan innan länen blev försökslän. Det är snarare så att dessa projekt hamnat bland försökslänsprojekten eftersom det var ett bekvämt sätt att finansiera denna verksamhet istället för med vanliga otraditionella medel eller vanliga A2-medel. Dessa projekt kan svårigen sägas uppfylla regeringens syfte med verksamheten
7. Ytterligare en grupp i databasen måste anses som olämplig att inkludera i en ekonometrisk analys av försökets effekter: de individer som skrivits in i Händel först *efter* det att projektet avslutats. Dessa kan per definition inte ha varit arbetslösa under projekttiden

För att illustrera hur omfattande dessa problem är redovisar vi, i *Tabell 1* nedan, hur stora dessa grupper är i de olika länen. Observera att varje observation kan vara behäftad med mer än en brist och kan därför hänföras till fler än en grupp i tabellen. Som framgår av *Tabell 1* nedan utgör bortfallet en stor mängd av antalet individer som deltagit i försökslänsverksamheten.

Ytterligare två grupper av individer i databasen medför problem. Databasens utformning är sådan att vi endast har information om individens senaste inskrivning i Händel. Ett flertal individer har dock skrivits in *efter* det att projektet avslutats eller *under* pågående projektid. Vi kan således inte enbart utifrån databasen avgöra ifall dessa individer varit arbetssökande under hela den aktuella projekttiden. En samkörning med Händel skulle ge oss tillgång till individens hela arbetslöshetshistoria. Utifrån denna skulle vi kunna uttala oss om huruvida projektdatumen stämmer överens med informationen i Händel; dvs om individerna varit inskrivna i Händel under den aktuella projekttiden. Hade databasen i övrigt varit av god kvalité hade vi naturligtvis gjort denna samkörning.

Tabell 1: Antal observationer i försökslänsdatabasen som inte kan användas i en analys

Anledning	Skåne	Värmland	Dalarna	Gävleborg	Jämtland	Totalt
Observationer utan sökid ^a	56	55	5	53	3	172
Individer med fler observationer än en ^b	118	13	291	8	13	443
Saknas i Händel under projekttiden ^c	159	51	116	88	8	422
Avaktualiserade under projekttiden men kvarstår i projektet ^d	287	7	166	85	12	557
Deltagare som började i projekt innan försökslänsverksamheten inleddes	201	-	5	-	-	206
Deltagare i projekt som existerade innan försökslänsverksamheten inleddes	673	1	16	-	-	690
Registrerade första gången efter projektslut	5	4	-	3	2	14
Antal “obrukbara” observationer^e	1222	129	566	237	38	2192
Andel av totala antalet observationer	30,1 %	32,4%	21,6%	39,4%	7,3%	26,7%

^a Tolkning: Individen har inte sedan augusti 1991 varit inskriven vid en arbetsförmedling

^b Dessa individer har fler än en observation vilken löper över samma tidsperiod, alltså en person som är med i två eller fler projekt samtidigt

^c Dessa individobservationer har skrivits ut ur Händel *innan* projektet de deltagit i startade. I flera fall rör det sig om många år före projektstarten. Värt att notera är att dessa avaktualiseringar utgör 422 av databasens totala antal avaktualiseringar på 2811

^d Datum då individen slutat delta i projektet saknas

^e Eftersom varje observation kan vara behäftad med mer än ett problem kan denna siffra *inte* erhållas genom en summering av siffrorna i kolumnen ovan

En jämförelse med resultaten i RRV:s studie Låt oss nu, för att tydliggöra hur resultaten påverkas beroende på hur man behandlar da-

ta, göra samma uträkningar som RRV gör i studien RRV (2000), men ta hänsyn till problemen som vi gått igenom ovan genom att exkludera observationer som är obrukbara.

Liksom RRV koncentrerar vi oss alltså på de individer som avslutat sitt deltagande i försökslänsprojekt fram t o m den 30 juni 1999 och undersöker hur stor andel av deltagarna som, i december 1999, erhållit en placering på den reguljära arbetsmarknaden. Eftersom vi är intresserade av andelen som har erhållit arbete, exkluderas de individer som har avaktualiserats med en annan utgång än till arbete. Dessa andra utgångar är förvisso intressanta att analysera i sig,¹⁹ men tjänar inget syfte för vår jämförelse med RRV:s studie.

Som framgick av resonemanget ovan är det en mängd observationer som vi anser måste exkluderas från analysen. Dessa är, för det första, de som vi går igenom i *Tabell 1*, dvs observationer som t ex saknar sökid, som inte finns registrerade i Händel under projekttiden eller observationer där de projekt individerna deltagit i existerat innan försökslänsverksamheten fanns. För det andra, så anser vi att vi också bör exkludera observationer som antingen skrivits in *efter* det att projektet avslutats eller *under* pågående projektid, eftersom vi utifrån den befintliga databasen inte vet om de är obrukbara eller inte. Efter att ha gjort dessa exkluderingar kan vi räkna ut andelen som placerats i arbete på den öppna arbetsmarknaden i december 1999. I *Tabell 2* redovisar vi våra resultat tillsammans med de resultat RRV redovisar i sin studie. Vi ber läsaren att ha i åtanke att dessa resultat *inte* avser att bestämma effekterna av försöksverksamheten utan enbart utgör en jämförelse med RRV:s resultat.

Tabell 2: Andel placerade i arbete på den öppna marknaden i december 1999 av dem som deltagit i försöksverksamhet fram t o m 30 juni 1999^a

Län	RRV	IFAU	Differens
Dalarna	20,6	25,8	5,2
Gävleborg	32,8	29,5	-3,3
Jämtland	17,0	30,9	13,9
Värmland	20,0	20,5	0,5

^a Anledningen till att Skåne inte redovisas är att detta län inte ingick i RRV:s studie

¹⁹Det kan t ex gälla projekt som inriktat sig på att motivera individer till vidare studier.

Som framgår av *Tabell 2* skiljer sig resultaten åt markant. Jämtland, som i RRV:s rapport hade det sämsta placeringsresultatet, får om man exkluderar obrukbara och tveksamma observationer det bästa resultatet (differensen mellan våra och RRV:s siffror är nästan 14 procentenheter). Dessa siffror illustrerar att det spelar stor roll hur man behandlar data och i vilken utsträckning man tar hänsyn till den information som finns i Händel.

2.6 Konsekvenser av den valda metoden att dokumentera försökslänsverksamheten

I förra avsnittet visade vi hur vi tvingas exkludera observationer ur försökslänsdatabasen. En stor del av de observationer som inte kan användas utgörs av individer som i och med att de skall delta i ett försökslänsprojekt avaktualiseras som om de erhållit en anställning samma dag eller i nära anslutning till att projektet startades. Detta tyder på att man valt att finansiera deltagarnas ersättning som en löneutbetalning; projekttagaren erhåller sin ersättning från projektanordnaren som sedan ersätts för sina utgifter av AMV utan att denna information framgår i Händel. Konsekvensen av detta blir att individer som de facto är arbetssökande samtidigt avaktualiseras som om de hade fått en anställning. Detta ger, som nämnts ovan, konsekvenser för vårt uppdrag. Tyvärr stannar inte problemet här utan har konsekvenser för Händel i sin helhet, och därmed all utvärdering som bygger på Händel, likväl som för potentiella deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

2.6.1 Konsekvenser för Händelsedatabasen

Det faktum att deltagare i försökslänsprojekt i vissa fall avaktualiseras från Händel i och med att de går in i ett projekt innebär att deras tid som arbetslösa bryts. Detta kan innebära att personer som har varit långtidsarbetslösa (alternativt långtidsinskrivna), men som deltagit i vissa försökslänsprojekt inte längre är definierade som långtidsarbetslösa i Händel. Vi kan således inte längre lita på att vi i Händel kan identifiera dessa så kallade svaga grupper och som konsekvens kommer sammanställningen av arbetsmarknadsstatistiken att underskatta antalet långtidsarbetslösa. Utöver detta uppstår metodologiska problem vid framtida utvärderingar eftersom dessa avaktualiserade (men i verkligheten arbetslösa) individer kan komma att ingå i undersöknings- eller kontrollgrupper i framtida utvärderingar. (Vi

kommer i detta fall inte ha tillgång till en komplett arbetslöshetshistoria för dessa individer.)

Om metoden för insamlande av data m a p försökslänsverksamheten används i större utsträckning, vilket Ams ledning fattat beslut om efter rekommendationer av RRV, kan vi förvänta oss att kvaliteten och tillförlitligheten i Händel successivt kommer att sjunka.

2.6.2 Konsekvenser för potentiella deltagare i arbetsmarknads-politiska program

Att individer avaktualiseras ur Händel när de går in i vissa försökslänsprojekt kan också innebära att de inte längre har rätt att delta i t ex aktivitetsgarantin eller det förstärkta anställningsstödet, eftersom dessa endast får riktas till långtidsarbetslösa. Detta är naturligtvis mycket allvarligt för den enskilde individen. Det är dock möjligt att den enskilde arbetsförmedlaren, som är den person som har avaktualiserat den arbetslöse, fortfarande betraktar den arbetslöse som långtidsarbetslös och att han/hon därför fortfarande kommer på fråga för dessa åtgärder. Om så är fallet uppstår istället ett annat problem, nämligen att en utomstående utvärderare kommer att göra den felaktiga bedömningen att personer som inte har rätt till åtgärden (inte är långtidsarbetslösa) ändå har fått ta del av densamma.

Oavsett vad som gäller så kan vi konstatera att ett system som bygger på att den enskilde arbetsförmedlaren håller reda på hur individer har kodats i Händel och att denne även förmedlar denna information till de som behöver känna till den, är ett mycket osäkert system.

2.7 Slutord

Vi vill med denna PM klargöra att den metod som använts för att samla in information om försökslänsverksamheten inte på långa vägar duger för att utgöra ett underlag när man skall utvärdera verksamhetens effekter för de deltagande individerna. Metoden ger stort utrymme för projekt att falla bort på vägen, och det finns inget sätt att avgöra vilka dessa projekt är och varför de utgått. Vidare ställer systemet mycket stora krav på att deltagarlistor sammanställs och uppdateras vid förändringar. Systemet är också extremt känsligt för bortfall. Om en individ faller bort i Händel påverkas inte en utvärdering i nämnvärd omfattning. Här kan, om en felkontering sker, hela projekt falla bort och med det samtliga projektdeltagare.

En ytterligare, och potentiellt mycket allvarlig, negativ effekt för framtida uppföljningar och utvärderingar av arbetsmarknadspolitik, är att det finns en mycket stor risk att kvalitén i den information som finns i Händel successivt försämras. Metoden riskerar att i stor omfattning påverka statistikproduktionen så att den i allt mindre grad beskriver verkliga volymer i åtgärder, antalet långtidsarbetslösa samt uppvisar brister i individernas faktiska arbetslöshetstider.

Det finns således, enligt IFAU:s mening, starka argument för Ams styrelse att ompröva sitt beslut att följa RRV:s rekommendation att använda metoden för att inhämta information vid framtida försöksverksamheter. Detta eftersom det blir svårt att genomföra en utvärdering med tillräcklig hög grad av trovärdighet, men även eftersom metoden kan minska kvalitén i Händelsedatabasen och därmed även kvalitén i den offentliga statistikproduktionen över arbetslöshet och åtgärdsdeltagande som Ams levererar.

Det är IFAU:s bestämda uppfattning att framtida försöksverksamheter ska ges en unik sökandekategorikod i Händel (vilket bl a är fallet med SwIT). Vi vill dock nämna att den datainsamlingsmetod som valts i fallet med försökslänsverksamheten kan utgöra ett komplement till en unik sökandekategorikodning. Denna skulle framförallt ge den som har i uppdrag att följa upp och/eller utvärdera verksamheten en ökad möjlighet att uttala sig om enskilda projekt och därmed skulle möjligheterna att rangordna effektiviteten i olika projekt öka.

3 Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram

av Maria Hemström²⁰

Kvinnoforum bildades 1988 på initiativ av Socialdepartementet och är sedan 1990 en självständig stiftelse. 1997 utökades Kvinnoforums verksamhet till att även omfatta ett arbetsmarknadsprogram, inom vilket Kvinnoforum avsåg att bedriva metodutveckling av program för arbetslösa kvinnor och kvinnor i riskzonen för arbetslöshet.

Hittills har Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram beviljats medel – totalt 17 175 000 SEK – i 3,5 år. Under denna period har det funnits sammanlagt 10 olika programområden; inom respektive programområde finns det ett eller flera projekt; sedan programstarten den 1 juli 1997 har några projekt tillkommit och andra avslutats; projekt har bytt namn och slagits samman; det totala antalet projekt är oklart, men uppgår, enligt IFAU:s bedömningar, till 19.

Verksamheten inom Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram har, på uppdrag av Arbetsmarknads- respektive Näringsdepartementet utvärderats av IFAU vid två olika tidpunkter; dels våren 1999 (Gustavsson, 1999), dels hösten 2000 (Benmarker och Nilsson, 2000). Den första utvärderingen avsåg perioden 970701 – 981231. I denna konstaterade IFAU att utvärderingen försvarades, såväl kvantitativt som kvalitativt, av otydliga projektbeskrivningar, ett lågt deltagarantal och bristfällig dokumentation. Sammantaget medförde detta att en kvantitativ utvärdering av verksamhetens individeffekter inte kunde genomföras. I ett appendix till Gustavsson (1999) listades den information, som måste dokumenteras för att möjliggöra en utvärdering.²¹

Kvinnoforum beviljades fortsatt finansiering för verksamhetsåret 1999. Något år senare fick IFAU ånyo i uppdrag att utvärdera Kvinnoforums verksamhet. Denna gång avsåg uppdraget perioden 970701 – 000631.²²

²⁰IFAU, Box 513, 751 20 Uppsala; tel 018 - 471 70 85; e-post maria.hemstrom@ifau.uu.se.

²¹Till denna information hör (i) *en tydlig projektplan* (innehållande bl a målformulering, planerad verksamhet, tidsplan, budget samt uppgifter om ev samverkanspartner och annan finansiering), (ii) *dokumentation av verksamheten* (omfattande deltagarlistor för samtliga projekt med namn, adress, telefonnummer, personnummer, deltagartid (= start- och slutdatum) samt information huruvida individen har avbrutit projektet i förtid och, i så fall, varför) samt (iii) *en redovisning av verksamheten* (= kostnadsredovisning/objektsform, originalkvitton samt en redogörelse för hur projekten fortlöper).

²²Enligt direktiven skulle utvärderingen omfatta två olika delperioder, dels 970701 –

Inför denna utvärdering valde IFAU att även analysera Kvinnoforums metodutveckling och dess resultat – inte bara projektplaner, dokumentation, redovisning och individeffekter.

Enligt Kvinnoforum handlar metodutveckling om att utforma innehåll och pedagogik anpassat för den specifika målgruppen i respektive projekt. IFAU konstaterar att metodutveckling består av åtminstone fyra olika delar: (i) idéutveckling, (ii) genomförandefas/försöksverksamhet, (iii) (intern) utvärdering samt (iv) dokumentation. Då projektet slutförts och dokumenterats inleds erfarenhetsspridningen. IFAU konstaterar att fem av 19 projekt aldrig nått genomförandefasen, att (interna) utvärderingar inte skett i något projekt och att endast fem (av vilka bara två bygger på Kvinnoforums "egen" försöksverksamhet) projekt har dokumenterats.

Vad avser de synpunkter som framfördes i den första utvärdering fann IFAU att flertalet projektplaner, per 000630, hade någon form av projektbeskrivning, vilken inkluderade en målformulering, tidsplan, budget och information om existensen av eventuella samverkanspartners och/eller externa finansierare.

Vidare fann IFAU att dokumentationen fortfarande var bristfällig: Fem (av 19) projekt hade ännu inte nått genomförandefasen och för dessa fanns av naturliga skäl inga deltagarlistor. För resterande 14 projekt fanns deltagarlistor för sex. I samtliga fall utom två saknades dock personnummer, vilket försvårar kvantitativa analyser av projektens individeffekter.²³

När det gäller projektens kostnadsredovisning skedde denna på objektsform. Trots detta uppstod problem, eftersom eventuella externa finansierares bidrag inte framgick av redovisningen. Vidare fanns det, enligt Kvinnoforum, månatliga sammanfattningar av projekten. Den dokumentation som IFAU tagit del av är dock ytterst bristfällig; i flertalet fall har endast projektledarna kunskap om utvecklingen i respektive projekt. Detta minskar inte bara möjligheten att – kvantitativ och kvalitativt – utvärdera verksamheten, utan ökar även risken att erfarenheter går förlorade och att avkastningen – i termer av ökad kunskap om alternativa metoder för utsatta grupper – av investerade medel reduceras kraftigt.

991231, dels 000101 – 000631. Avseende den sistnämnda perioden omfattade IFAU:s uppdrag endast att analysera i vilket skede verksamheten befann sig den sista juli 2000 samt att bedöma huruvida då tillgänglig dokumentation möjliggjorde en kvantitativ utvärdering.

²³Med hjälp av personnummer kan registerinformation om deltagarna inhämtas.

4 Dokumentation och uppföljning av Viplan-projektet

av Lars Davidsson

Viplanprojektet var ett arbetsmarknadsprojekt för långtidsarbetslösa i fyra norrbottenskommuner (Arvidsjaur, Gällivare, Pajala och Piteå) och pågick mellan oktober 1998 och februari 2000. Initiativtagare till projektet och sedermera projektägare var LO-facken i Norrbottens län, medan själva utbildningsinsatsen i projektet sköttes av det privata utbildningsföretaget Viplan AB.

Viplan-projektets dokumentation har överlag varit sämre än vad som kan krävas av en projektanordnare med redovisningsansvar gentemot statsmakterna. Dokumentationen är också sämre än vad som är nödvändigt för att en fullständig utvärdering skall kunna göras.

Vad det för det första gäller dokumentation av projektets deltagare har ingen komplett lista över dessa sammanställts av den centrala projektledningen (eller av någon annan, exempelvis AF eller Lan). Inför IFAU:s utvärdering var utbildningsanordnaren Viplan tvungen att ringa runt till de lokala utbildningsansvariga, till arbetsförmedlingarna och till andra deltagare för att kunna ställa samman en fullständig lista över deltagarna i de fyra deltagande kommunerna. Frånvaron av en central sammanställning av deltagarna i projektet är särskilt beklaglig mot bakgrund av att deltagarna i arbetsförmedlingens databas kodats olika för olika delar av projektet (eftersom man erhållit ersättning från olika åtgärdsformer).

Någon komplett sammanställning av de projektarbeten som deltagarna utfört hos potentiella arbetsgivare har heller inte sammanställts av utbildningsanordnaren. En lista finns över projekten, deras inriktning och vem av deltagarna som fungerat som kontaktperson. Däremot finns inga uppgifter om vilka deltagare som medverkat i vilka projektarbeten. Några rapporter eller motsvarande från projektarbetena, innehållande uppgifter om vad deltagarna gjort eller redovisning av resultat, har inte sammanställts centralt av projektledningen. Två av projektets viktigaste förväntade resultat var enligt projektplanen att skapa

- “detaljbeskrivningar och analyser av kommunens företag och organisationer [som] kommer att leda till nya samarbetsmönster och utvecklingsidéer i kommunerna”

- “kartläggning och viplanbeskrivning av affärsidéer [vilket] kommer att innebära att nya idéer som tidigare placerats i en pärm och glömts bort, nu kommer att spridas och informeras till ett stort antal personer på ett nytt sätt som gör [att] de nya idéerna blir visuella och kan förstås av personer som inte varit engagerade i idéutvecklingen”

Mot bakgrund av dessa mål framstår det som mycket olyckligt att inte deltagarnas projektarbeten systematiskt redovisats och tillvaratagits centralt i projektet.

Utvecklingen i Viplan-projektet skulle styras och kontrolleras av en styrgrupp med LO Norrbotten som ordförande på central nivå och av referensgrupper med den lokala LO föreningen som ordförande på lokal nivå. Protokoll från de sistnämndas möten skulle sändas in till LO Norrbotten. IFAU har inte kunnat ta del av mötesanteckningar från vare sig styrgrupps- eller referensgruppsmöten, förutom från de som hållits i Pajala. Detta är beklagligt eftersom sådana minnesanteckningar hade givit goda insikter hur projektet förlöpt och administrerats under olika delar av projektiden.

Den brist i dokumentationen som måhända är allvarligast är emellertid att rapportering till Näringsdepartementet och till Ams innehållit felaktigheter och – när det gäller slutrapportering – över huvud taget inte inkommit. Delrapporteringen till Ams skulle enligt besluten skötas av Lan Norrbotten. *De facto* har emellertid Ams för projekten inom den aktivare användningen av arbetslöshetsersättningen vänt sig direkt till projektägarna för delrapportering, vilket också projektägarna varit medvetna om.

Vidare innehåller de delrapporter som inkommit brister och felaktigheter. En del av bristerna i förhållande till vad Ams kräver i form av uppgifter om deltagarna i projektet – uppgifter om exempelvis genomsnittlig och total arbetslöshetsersättning – kan hänföras till de sämre möjligheter att komma åt data som projektägaren haft, jämfört med den tilltänkta rapportören Lan Norrbotten. Andra uppgifter, exempelvis felaktigt deltagarantal i delrapporterna från sommaren -99, måste dock hänföras till projektägarens bristfälliga dokumentation. Delrapporterna innehåller även andra felaktigheter, som att projektägaren anger att samtliga deltagare är långtidsarbetslösa när den verkliga andelen ligger kring 15 procent.

Allvarligast är emellertid att ingen slutrapport ännu i slutet av år 2000 inkommit från projektet, vare sig till Näringsdepartementet från det första steget (skulle inkommit 99-03-01) eller det andra steget (skulle inkommit 00-03-01) eller till Ams (skulle inkommit 99-11-26). Näringsdepartementet

anger att slutrapporterna skall innehålla dels en redogörelse för projektet, dels en ekonomisk redovisning. Den förra skall bland annat beskriva projektets måluppfyllelse, men också "hur det som varit nytt och utvecklande har genomförts och vad det resulterat i" och "hur det fortsatta arbetet skall se ut och hur projektets erfarenheter kommer att spridas vidare".

Mot bakgrund av dessa krav och det faktum att projektet i regeringens beslut karaktäriseras som ett "pilotprojekt" framstår det som mycket otillfredsställande att slutrapporter inte inkommit och att projektet därmed riskerar att inte dokumenteras hos departement och Ams för framtida erfarenheter. Lika otillfredsställande är naturligtvis att någon ekonomisk redovisning inte inkommit från projektet, särskilt mot bakgrund av att projektets volym blivit väsentligt mycket lägre än planerat medan kostnaderna förefaller uppgå till den nivå som angavs (för en mycket högre deltagarvolym) i projektplanerna. Att någon ekonomisk redovisning inte inkommit omöjliggör också en fullständig utvärdering av projektets kostnadseffektivitet.

Sammanfattningsvis uppvisar projektägarens dokumentation och uppföljning av projektet oacceptabla brister.

Att någon slutrapport från projektets första steg inte inkommit till Näringsdepartementet tycks inte föranlett någon åtgärd eller ens ha uppmärksamrats av departementet. Detta tyder på brister i uppföljningsrutinerna på departementet. Bristerna framstår som särskilt betänkliga mot bakgrund av att man också beviljat projektet fortsatta medel efter det datum då slutrapporten från det första steget, inklusive ekonomisk redovisning, skulle ha inkommit, trots att man inte tagit del av någon slutrapport.

Ams har i Viplan-projektet valt att inte vända sig till Lan Norrbotten när det gäller rapportering av projektet, trots att Lan Norrbotten utpekas som ansvarig för detta i Ams-beslutet. Man har istället vänt sig direkt till projekthanordnaren. Denna diskrepans mellan beslutets direktiv och det faktiska agerandet riskerar att leda till att det uppstår oklarhet om vem som egentligen har ansvar för rapportering om *vad* som kan krävas av den ansvarige.

5 Det nationella IT-programmet, SwIT

av Sara Martinson²⁴

Det nationella IT-programmet Swit var en försöksverksamhet som pågick 1998 – mars 2000. Deltagarna i programmet registrerades dels i Händel med en unik sökandekategori, dels i föreningen Swit-yrkesutbildnings egen deltagardatabas. Vid en jämförelse av Swit och AMV:s register över inskrivna Swit-deltagare i början av 1999, visade det sig att endast 75 procent av deltagarna som enligt Swits register gick en utbildning även var kodade som deltagare i Swit-utbildning i Ams register.

Drygt 11 procent av (de förmodade) deltagarna i Swit-utbildningar var kodade som deltagare i reguljär arbetsmarknadsutbildning. Drygt 3 procent var registrerade som deltagare i diverse andra kategorier som ungdomsintroduktion, starta-eget bidrag eller ombytessökande.

Det är också så att flera personer som var registrerade som Swit-deltagare i Händel inte känns vid detta. Vid en telefonintervju under januari 1999 uppgav 15 procent (87 av 576) av de registrerade att de inte deltagit i någon Swit-utbildning.

Flera insatser gjordes för att komma till rätta med problemen under försöksperioden och andelen felregistrerade deltagare tros ha sjunkit under 1999.

²⁴IFAU, Box 513, 751 20 Uppsala; tel 018 – 471 70 91; e-post sara.martinson@ifau.uu.se.

6 Aktivare användning av arbetslöshetsersättningen

av Sara Martinson²⁵

I den ekonomiska vårpropositionen 1997 föreslog regeringen att arbetslöshetsersättningen skulle kunna användas på ett mer aktivt sätt; till exempel för praktik som inte ryms inom de vanliga praktikersystemen eller ökade möjligheter för utbildning. Genom försöksverksamheten med den aktivare användningen skulle även det lokala inflytandet i arbetsmarknadspolitiken öka.

Deltagare i aktivare användning finns registrerade i Händel, i a-kassornas statistik samt i projektarrangörernas manuella rapportering till berörd instans.

Skillnaden mellan Ams och a-kassornas statistik var betydande. Felkällorna fanns både hos AF och a-kassan. AF brast i registrering av de arbetslösa som deltagare i den aktuella åtgärden och många arbetslösa hade problem med att fylla i a-kassekortet korrekt – vilket medfört felaktig statistik från a-kassorna. Under 1997 betalade a-kassorna t ex inte ut några medel till deltagare i den aktivare användningen, trots att Händel redovisar deltagare från augusti 1997. Vissa veckor registrerade Händel över 100 deltagare. Enligt den manuella rapporteringen pågick inga projekt under 1997. I detta fall är de arbetslösa felaktigt registrerade i Händel.

Problemen med registreringen var mest omfattande i programmets inledningskede och minskade då deltagarantalet växte i omfattning. På grund av bristerna i Händel använde sig Ams inledningsvis av den manuella statistiken vid uppföljning av projektet, då den bedömdes som mest tillförlitlig (Ams, 1999a).

På lokal nivå vittnade AF om förvirring kring hur deltagare i den aktivare användningen skulle registreras. Bristande information medverkade till att de individerna kodades i andra åtgärder eller som öppet arbetslösa. Det fanns även exempel där AF registrerat arbetslösa som deltagit i frikommunförsöket som deltagare i aktivare användningen.

Flera AF gav signaler om att namnet *Projektarbete* som åtgärden hade i AF90 bidragit till förvirringen och felkodning då namnet varit dåligt känt.

²⁵IFAU, Box 513, 751 20 Uppsala; tel 018 – 471 70 91; e-post sara.martinson@ifau.uu.se.

7 Problem i Händel och Akstat

av Helge Benmarker, 2000-08-09²⁶

7.1 Inledning

Utvärderingar av svensk arbetsmarknadspolitisk nyttjar i regel data från databaserna Händel (arbetsförmedlingsdata) och Akstat (arbetslöshetsförsäkringsdata). I detta avsnitt skall två typer av dataproblem beröras. För det första upplever många som arbetat med data från dessa databaser att det finns kvalitetsproblem, såsom felaktiga, inkompleta eller motstridiga uppgifter. För det andra upplever man ibland att det i databaserna saknas variabler som är väsentliga för att på bästa sätt kunna utvärdera viktiga arbetsmarknadspolitiska frågeställningar. Syftet med framställningen är främst att sammanställa information om databasernas svagheter, samt att göra denna kunskap tillgänglig för de forskare och utredare som använder dessa data i sitt arbete. Uppgifterna bygger på samtal med personer som har använt data, samt i vissa fall på information från tjänstemän på Ams. Vi hoppas med framställning också bidra med feedback till dem som arbetar med att administrera och utveckla systemen.

7.2 Händel

7.2.1 Händel, allmänt

Uppgifterna i Händel²⁷ hämtas från det datasystem som arbetsförmedlarna använder i sitt dagliga arbete. Tidigare hette systemet Af90. Numera är det ersatt av ett nytt förmedlingssystem, Ais, som består av två delsystem. Det ena delsystemet heter Ais-f (Ais-förmedling), det andra heter Ais-å (Ais-åtgärd). De två delsystemen är i huvudsak oberoende av varandra, varför det kan finnas risk för att data från de båda källorna är inkonsistenta. Händel baseras på de uppgifter som finns i Ais-f. Data från Ais-å är i princip inte tillgängliga för några analyser. Orsaken till detta är, enligt Arbetsmarknadsstyrelsen, att det saknas en kvalitetssäkrad och verifierad databas. Den operativa databasen anses således inte vara tillräcklig, och

²⁶IFAU, Box 513, 751 20 Uppsala; tel 018 – 471 70 88; e-post helge.benmarker@ifau.uu.se.

²⁷En utförlig beskrivning av AMV:s registreringssystem och statistikdatabaser ges i Ds 2000:38 (2000), appendix 7a

det pågående arbetet med skapa en statistikdatabas till Ais-å har ännu inte givits en sådan prioritet att det har kunnat slutföras. Vissa av de uppgifter som efterfrågas i *Avsnitt 7.2.3* finns de facto i Ais-å, men är alltså inte tillgängliga.

7.2.2 Händel, kvalitet i befintliga variabler

Korrigeringar av felaktiga uppgifter I tabellen Hfso (för uppgifter om sökande) samt i tabellen Hfor (för uppgifter om platser) lagras information om ändringar av data. I dessa tabeller kan man således se ändringar som annars inte fångas upp i databasens tabellstruktur. I princip kan man tänka sig två typer av ändringar, dels korrigeringar av uppgifter som förut var felaktiga, dels uppdateringar av information där den tidigare uppgiften var korrekt men nu har ändrats. Ett exempel på en ändring av data som man behöver lagra i denna tabell är “byte medborgarskap *under* en inskrivningsperiod”, emedan variabeln medborgarskap finns i tabellen för inskrivningsperiod. En svaghet med dessa tabeller är dock att det inte är möjligt att skilja på de två typerna av ändringar, korrigeringar av fel och uppdateringar. Det finns ingen variabel i tabellen som indikerar typ av ändring. Således kan man inte veta om en ändring av medborgarkod beror på ett byte av medborgarskap eller på att den tidigare uppgiften var felaktig, till exempel på grund av en felinmatning. Problemet med att kunna skilja på uppdateringar och korrigeringar diskuteras vidare i avsnittet om negativa sökandekategori-perioder.

Överlappande inskrivningsperioder En inskrivningsperiod definieras av ett startdatum (inskrivningsdatum) och ett stoppdatum (avaktualiseringsdatum). Till varje inskrivningsperiod kopplas ett antal sökandekategori-perioder. Flertalet av de individer som avaktualiseras har mer än en inskrivningsperiod bakom sig. Enligt Andersson (1999) har 9 procent av de avaktualiserade individer samma inskrivningsdatum i den avslutade inskrivningsperioden som i den närmast föregående perioden. I dessa fall överlappar således perioderna varandra. Det förekommer även att inskrivningsdatumet ligger mellan inskrivningsdatum och avaktualiseringsdatum i närmast föregående period, vilket ju också det är en inkonsistens. Vidare är det vanligt att personer som avaktualiserats från en inskrivningsperiod, mycket snart efter detta inleder en ny inskrivningsperiod. I många fall torde de båda inskrivningsperioderna egentligen vara en och samma period.

Avaktualiseringsorsak Med denna variabel specificeras orsaken till att en inskrivningsperiod avslutats. Koderna för avaktualiseringsorsak har ändrats under årens lopp, se (Henriksson, 2000). I det nuvarande kodsystemet finns det bland annat koder för alternativen Erhållit arbete, Fått tidsbegränsad anställning och Fått fortsatt anställning hos samma arbetsgivare. Kodsystemet innebär således en sammanblandning av två begrepp, dels anställningsform, dels vem man har anställts av. Koderna bör därför modifieras så att de endast söker besvara en frågeställning, eller också bör frågan ersättas av två frågor, en för anställning/anställningsform och en för vem man anställts av.

För en stor andel av de avaktualiserade är avaktualiseringsorsaken okänd, detta innebär att kontakten med arbetsförmedlaren har upphört utan att det finns någon ytterligare information om varför. Om den arbetssökande inte kommer till ett avtalat möte med sin arbetsförmedlare, samt därefter inte heller tar kontakt med förmedlaren inom en vecka, så avaktualiseras personen och avaktualiseringsorsaken kodas som Okänd. Vid en uppföljning genomförd av Bring och Carling (1998) avseende 200 personer med okänd avaktualiseringsorsak lyckades man få in uppgifter om 80 procent. Av dessa hade 45 procent fått arbete. 16 procent uppgav att de vid tidpunkten faktiskt var registrerade vid arbetsförmedlingen. De hade således troligen åter registrerat sig vid arbetsförmedlingen kort efter avaktualiseringen.

Begreppet Fått arbete definieras av AMV utifrån avaktualiseringsorsak samt övergångar mellan vissa sökandekategorier (Henriksson, 2000).

Negativa sökandekategori-perioder. Under den tid en person är inskriven på arbetsförmedlingen är han/hon alltid placerad i en sökandekategori. Exempel på sökandekategorier är "Arbetslösa, platsförmedlings-service" och "I arbetsmarknadsutbildning". Totalt finns det för närvarande cirka 40 olika sökandekategorier. En sökandekategori-period definieras av att den arbetssökande tillhör en viss sökandekategori, samt av periodens start- och slutdatum. En sökandekategori-period kallas negativ då periodens slutdatum ligger tidigare än startdatumet. Det förekommer även att startdatum är samma som slutdatum, d.v.s. att åtgärden till synes varar i noll dagar. Enligt Andersson (1999) är ca 0.7 procent av sökandekategori-perioderna negativa och ca 1.3 procent varar i noll dagar. Trots den begränsade omfattningen medför fenomenet ändå problem för den som skall analysera data. Vid studier av långtidsinskrivna, dvs individer som

ofta har ett mycket stort antal sökandekategori-perioder, blir problemet icke försumbart. En betydande andel av de långtidsinskrivna kommer då att ha minst en negativ sökandekategori-period någon gång under den tid de varit inskrivna.

Datasystemet fungerar så att arbetsförmedlarna matar in startdatumet för alla sökandekategori-perioder. Slutdatum för en period sätts sedan automatiskt som startdatumet för den efterföljande perioden. När en arbets-sökande avaktualiseras från arbetsförmedlingen sätts slutdatumet för den sista sökandekategori-period i inskrivningsperioden automatiskt till samma datum som avaktualiseringsdatumet. Tidigare inmatade sökandekategori-perioder, inmatade föregående dag eller tidigare, kan inte tas bort eller ändras. Man går således aldrig in och korrigerar redan inmatade uppgifter.

Man kan huvudsakligen tänka sig två skäl till uppkomsten av negativa sökandekategori-perioder. För det första kan rena inmatningsfel på datumet förekomma. För det andra kan "korrigeringar" av tidigare inmatade uppgifter förekomma. Man kan genom att skapa en negativ period få två sökandekategori-perioder (poster i databasen) som helt eller delvis avser samma tidsperiod, men där personen är registrerad i olika sökandekategori-er. Den andra perioden (posten) kan då vara avsedd som en korrigering av den första.

Numera finns det en logisk kontroll i datasystemet som förhindrar uppkomsten av negativa perioder som är längre än två år. Om den logiska kontrollen istället avsåg alla negativa perioder, oberoende av längd, skulle datakvalitet förbättras ytterligare. Eftersom negativa perioder behövs i så måtto att det måste vara möjligt att korrigera tidigare inmatade felaktiga datum, så skulle kontrollen behöva vara mjuk. Med en sådan mjuk logisk kontroll i drift skulle man veta att inga negativa perioder var orsakade av rena inmatningsfel, varför man skulle kunna betrakta dem som korrigeringar. Problemet skulle då vara lättare att handskas med och en väsentlig kvalitetsförbättring skulle kunna erhållas.

Lediga platser I Händel finns uppgifter om lediga platser som anmäls till arbetsförmedlingen, när dessa avrapporteras, orsak till att de avrapporteras, m m. Enligt Ams (1999b) var dock endast 32 procent av de jobb som tillsattes till externa sökanden 1998 också anmälda till arbetsförmedlingen.

Yrkeskoder I tabellen Soyrc finns uppgift om inom vilket yrke personen söker arbete. Yrke finns kodat i två olika variabler, enligt två olika kodsy-

stem. Nyk (Nordisk yrkesklassificering) är ett äldre kodsystém och Amsyk är ett nyare kodsystém. Årsskiftet 1996/1997 bytte arbetsförmedlingarna från att källkoda yrke enligt Nyk till att istället koda enligt Amsyk.²⁸ Det som ursprungligen har kodats enligt Nyk har dock i efterhand översatts till Amsyk. På samma sätt har det som ursprungligen kodats enligt Amsyk i efterhand översatts till Nyk. Till synes skulle man således kunna välja att använda endera av de två variablerna utan att förlora information, bortsett från att systemen eventuellt har olika precision i koderna. Cirka en fjärdedel av posterna för exempelvis år 1995 saknar dock översättning av Nyk-koden. Detta tycks gälla yrken som ursprungligen har kodats med tre siffror, istället för de normala fem siffrorna, alltså på mindre detaljerad nivå. För att kunna utnyttja data på bästa sätt bör man vara medveten om detta.

7.2.3 Önskemål om ytterligare information i Händel

Medborgarskap I Händel registreras de sökandes medborgarskap, grupperat på nio olika koder. De enskilt största grupperna är svenska och finländska medborgare. Det är känt att både utländska medborgare och svenska medborgare som är födda utomlands har en svårare situation på arbetsmarknaden än vad svenskar födda i Sverige har. Födelseland är därmed en variabel som det vore värdefullt att ha i Händel, dels för att direkt kunna följa de naturaliserade svenskarnas situation, dels för att det är en variabel som kan fungera bättre än variabeln medborgarskap som förklarande variabel vid utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Anordnare av arbetsmarknadspolitisk åtgärd I Händel finns det inga uppgifter om vem anordnaren av en arbetsmarknadspolitisk åtgärd är. Identiteten på anordnare av arbetsmarknadspolitiska åtgärder är dock av intresse av flera skäl. Med tillgång till denna information skulle man kunna studera vilken typ av anordnare som mest effektivt hjälper de arbetssökande till ett ordinarie arbete. Man skulle även kunna studera eventuella undanträngningseffekter av en åtgärd. Genom att med hjälp av organisationsnummer och arbetsställesnummer matcha med andra datakällor skulle sysselsättningen i företag som anordnar respektive inte anordnar åtgärder kunna studeras.

²⁸Ds 2000:38 (2000), appendix 7a, sidan 255

Registrering av åtgärderna arbetsbiträde, arbetshjälpmedel m.m. för arbetshandikappade Åtgärderna arbetsbiträde och arbetshjälpmedel har ofta avgörande betydelse för att integrera personer med funktionshinder i arbetslivet. Det gäller både deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och anställda i reguljära jobb. Ur forskningssynpunkt är det av stort intresse att kunna undersöka hur arbetsbiträde och arbetshjälpmedel bidrar till att få denna målgrupp i arbete. Idag registreras inte dessa åtgärder i Händel. Om det exempelvis fanns data över vilken typ av hjälpmedel som det rör sig om och kostnaderna för dessa, skulle det innebära att hjälpmedlens roll för att få funktionshindrade i arbete skulle kunna utvärderas.

Utbildning Utbildningsuppgifterna i Händel består av koder för ett antal typer av utbildningar, samt det antal år den inskrivne har gått på denna utbildning. Dock saknas det information om huruvida man har fullföljt utbildningen, vilket är en uppgift det vore av värde att ha i databasen.

Yrke i åtgärd I Händel finns det för dem som fram till april 1996 deltog i arbetsmarknadsutbildning uppgifter om sökt yrke. Även i tabellen Soyrc finns det uppgifter om inom vilket yrke personen söker arbete. Lika intressant som sökt yrke är dock vilket yrke man tränas för i de olika arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. I tabellerna för arbetsmarknadsutbildning och IT-satsning (SwIT) finns det uppgifter om utbildningens inriktning. Det vore av värde ur utvärderingssynpunkt att även för övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder samla in motsvarande uppgifter; exempelvis skulle uppgift om vilket yrke som utövas i arbetspraktik vara av intresse ur utvärderingssynpunkt.

Tidigare yrke För att studera i vilken utsträckning arbetsmarknadspolitiska åtgärder syftar till att utveckla individer i deras gamla yrke, eller att lära dem ett nytt yrke, är det av intresse att veta vilket yrke individerna har. Tidigare yrke samt yrke i åtgärd (se ovan) kan då studeras som faktorer som påverkar en åtgärds effektivitet.

Varifrån kommer de sökande Resultatet av en åtgärd torde i stor utsträckning bero på vilka arbetssökande som deltar i åtgärden. Ju bättre förutsättningar deltagarna har, desto mer imponerande kommer utfallet

att framstå vid en första anblick. Selektion av individer till vissa åtgärder är därför naturligtvis ett allmänt metodologiskt problem vid utvärdering av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En så god karaktärisering som möjligt av de arbetssökande är därför önskvärd. En förbättring av databasen i det avseendet vore inhämtandet av information om den arbetssökandes yrke, enligt ovan. En ytterligare förbättring vore att veta vad de arbetssökande gjorde innan de skrev in sig på arbetsförmedlingen. Svartaltnativ kan då vara t.ex. Studier, Utanför arbetskraften och Arbete. För dem som kommer från arbete kan en följdfråga då vara om arbetet var heltid eller deltid, samt huruvida det var en tillsvidareanställning eller inte. Informationen skulle kunna kompletteras med varaktigheten på de tidigare aktiviteterna. Dessa uppgifter torde ha prognosvärde för utfallet av de åtgärder personen sedan genomgår. Vidare skulle man då i databasen direkt kunna få en uppfattning om flödena in i arbetskraften av personer som tidigare har stått utanför densamma.

Fullföljt arbetsmarknadspolitisk åtgärd Det finns flera skäl till att det är av intresse att veta varför/om en åtgärd har avbrutits. Vissa orsaker till avbrott, såsom "slutat på egen begäran", kan kanske i sig säga något om hur lyckad en åtgärd varit. Vid utvärdering av en åtgärd kan det även vara intressant att enbart inkludera dem som har fullföljt åtgärden, p.g.a. att de övriga ännu inte kan anses ha tillgodogjort sig åtgärden till fullo. Men framförallt, för att kunna studera sannolikheten att få jobb efter avslutad åtgärd, är det fundamentalt att avbrottet inte sker just på grund av att personen har fått ett arbete. Man skulle alltså vilja kunna studera sannolikheten att få jobb efter exogent givna avslut av åtgärden. Detta skulle bäst kunna göras om man för varje åtgärd visste under vilken tidsperiod den var avsedd att pågå, samt i de fall den avbrutits före planerat avslut, orsaken till detta, samt tidpunkten för avbrottet. Uppgift om huruvida en åtgärd har fullföljts eller inte har tidigare funnits, men då endast för arbetsmarknadsutbildning och IT-satsning.

Handlingsplan, planerade åtgärder För att bättre kunna kontrollera för selektion av individer in i olika åtgärder, vore det önskvärt att framtida, planerade åtgärder registrerades i handlingsplanen så tidigt som möjligt, helst kort efter inskrivningen på arbetsförmedlingen. Man skulle då kunna se om personer deltar i en åtgärd därför att detta har varit planerat för dem sedan länge i fall av kvarvaro i arbetslöshet. Man skulle

alternativt kunna se ifall deltagande i åtgärd erbjuds dem som förmedlaren under inskrivningsperioden har funnit vara mest lämpad för, eller kanske i störst behov av, åtgärden. Med dessa uppgifter skulle man således kunna få en bättre uppfattning om selektionen in i olika åtgärder. Det skulle även skapa möjligheter att studera hur ett fattat beslut om framtida åtgärd påverkar individens möjligheter att få jobb, genom den påverkan beslutet eventuellt har på sökbeteendet. Värdet av denna typ av data är naturligtvis störst om det upprättas handlingsplaner för alla nyinskrivna vid arbetsförmedlingen. Eftersom uppgifter om framtida planer är komplex information skulle man behöva strukturera uppgifterna i ett format som gör dem hanterbara i analysänseende, utan att uppgifterna förlorar allt för mycket i precision. Detta är ett grannlaga arbete.

Även om planerade åtgärder inte adderas till handlingsplanen, så är det ändå av intresse ur analysynpunkt att en sådan upprättas för alla sökande, inte enbart för dem som riskerar långtidsarbetslöshet, såsom fallet är idag.

Språkkunskaper En bedömning av den sökandes språkkunskaper kan vara en värdefull förklarande variabel vid utvärderingar av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En sådan uppgift kan exempelvis noteras i handlingsplanen.

Arbetsförmedlarens bedömning av den arbetssökandes möjligheter att få jobb Beslut om vem som skall delta i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder fattas av arbetsförmedlaren, sannolikt efter diskussion med den arbetssökande. Det troliga är att det i allmänhet förekommer selektion av individer in i olika program. Selektionen kan vara positiv, så att de med bäst förutsättningar att få jobb deltar i åtgärden, eller negativ, så att de med sämre förutsättningarna att få jobb deltar. För att kontrollera för selektion till arbetsmarknadspolitiska program använder man tillgängliga uppgifter om individernas egenskaper som kovariater. En bedömning av individens möjligheter att få jobb skulle dock förhoppningsvis kunna fånga upp selektion även på annars inte observerbara variabler. Det kan emellertid finnas praktiska problem med att registrera en variabel som i så stor utsträckning baseras på en subjektiva bedömning, och dessutom kan vara känslig för individen.

Kostnader för aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder En bedömning av hur lyckad en arbetsmarknadspolitisk åtgärd har varit beror

naturligtvis inte enbart på hur den påverkat individernas möjligheter att få jobb. Om man exempelvis vill jämföra en viss åtgärd med andra likartade alternativ är även de direkta kostnaderna av stort intresse. I dagsläget finns inga uppgifter om kostnader tillgängliga i Händel. Om sådana kostnader fanns tillgängliga på individnivå, eller kanske på någon mer aggregerad nivå, så skulle möjligheterna till mer kompletta utvärderingar av genomförda åtgärder förbättras betydligt.

7.3 Akstat

7.3.1 Akstat, allmänt

Akstat är en statistikdatabas för uppgifter gällande ersättningar från arbetslöshetsförsäkringen. Data levereras direkt från arbetslöshetsförsäkringskassorna till databasen Akstat. Till databasen tas det inte in uppgifter om rättelser av de deklarationskort som används. På grund av att rättelser i efterhand i allmänhet medför högre utbetalade belopp, så ligger utbetalda belopp enligt Akstat i genomsnitt 2 – 3 procent lägre än de faktiskt utbetalda beloppen.

Kvaliteten i Akstat anses vara sämre för perioden före 1996, än för perioden från 1996 och framåt. Från och med 1999 anses kvaliteten vara ytterligare bättre. Troligen finns det en viss underrapportering av utbetalningar före 1996.

Bland forskare som har försökt utnyttja databasen i sitt arbete tycks den allmänna uppfattning vara att kvaliteten inte är bra. Ibland har detta också påverkat det sätt man har valt att utnyttja databasen (Thoursie, 1998).

7.3.2 Inkonsistens mellan Akstat och Händel

Uppenbart bör det finnas ett starkt samband mellan tidsperioder med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen, enligt databasen Akstat, och arbetslöshetsperioder enligt databasen Händel. Att vara anmäld som arbetssökande vid arbetsförmedlingen är ju ett krav för att erhålla arbetslöshetsersättning. Därför kan man förvänta sig en god samstämmighet mellan de båda källorna. Vid en analys där man var beroende av data från båda dessa källor, och där data hämtats via databasen Linda, rapporterade man en överensstämmelse på endast ungefär 50 procent (Carling, Holmlund och Vejsiu, 1999). Cirka hälften av de arbetslösa, inskrivna i

sökandekategori 11-14, och som dessutom fanns i Akstat och var berättigade till ersättning, hade trots detta inte erhållit någon ersättning under sin första arbetslöshetsperiod. Analysen avsåg perioden 1994-1997.

Vid en kontroll av konsistensen mellan de båda källorna användes ett stort urval av individer från de båda databaserna. Urvalet var visserligen inte slumpmässigt, men selektionskriterierna var sådana att man endast kan förvänta sig mindre skillnader jämfört med ett slumpmässigt urval. Den studerade perioden var januari 1994 till juli 1999. För individer som erhållit utbetalningar från arbetslöshetskassan avseende en viss vecka, kontrollerades det om dessa någon gång under denna veckan varit inskriven i en sökandekategori som kan vara förenlig med att erhålla arbetslöshetsersättning, inkomstrelaterad eller grundbelopp. Ingen kontroll gjordes således för att *antalet* ersatta dagar under veckan var konsistent med arbetslöshetsuppgifterna. Sökandekategorierna 11-14 samt 21, 22 och 34 definierade individer som skulle kunna vara berättigade till ersättning. Detta inkluderar således även personer som enligt AMV:s definition inte klassificeras som arbetslösa.²⁹ För 2.5 procent av de ersatta veckorna befanns uppgifterna vara inkonsistenta. Drygt hälften av felet berodde på att de sökande under veckan varit placerad i en annan än de ovan nämnda sökandekategorierna, resten berodde på att de sökande under aktuell vecka enligt Händel överhuvudtaget inte varit registrerad vid arbetsförmedlingen. Resultatet visade på en förbättring från ca 3.5 procent inkonsistenta uppgifter 1994 till ca 1.5 procent första halvåret 1999. Det går inte att utifrån detta fastställa felkällan. Jämförelsen visar att det finns inkonsistenser, även om de i detta fall inte är så stora, samt att en förbättring har skett med tiden.

7.3.3 Avstängningar från ersättning, arbetslöshetsförsäkringen

Arbetslöshetsförsäkringens utformning är ett ofta diskuterat ämne. Ersättningsnivå och varaktighet har också studerats noga. Tillämpningen av regelverket kan dock också vara en fråga av stort intresse, i synnerhet mot bakgrund av hur hårda sanktionerna är. Det skulle därför vara värt att notera uppgifter om avstängningar i databaserna. Uppgifter om avstängningar noteras för närvarande enbart i datasystemen på respektive arbetslöshetskassa. Informationen vidarebefordras sedan brevledes till Ams, såsom kontrollmyndigheten, men finns alltså inte att tillgå i Händel

²⁹Se Henriksson (2000).

eller Akstat.

7.3.4 Akstat, dagpenning

Uppgift om dagpenning finns i databasen. På grund av att dagpenningen kan reduceras av pensionsersättningar, som inte noteras i databasen, är det dock inte möjligt att själv beräkna dagpenningen utifrån de uppgifter som finns tillgängliga. Om dagpenningen kunde kontrolleras mot alla de data som utgör beräkningsunderlaget så skulle användarna känna en mycket större säkerhet inför uppgifterna.

8 Akstat – några problem med att bestämma tidpunkt för utförsäkring

av Laura Larsson, 4 oktober 2000³⁰

För att ta reda på hur många dagar med ersättning individen har kvar innan hon löper risk för utförsäkring måste man utnyttja information från alla Akstat-tabeller. Information om antalet beviljade dagar hämtar man från tabellen Ersbeslut, som även innehåller datum (vecka) för beslutets början och slut. Informationen kopplas ihop med antalet utbetalda dagar som finns veckovis i tabellen Ersutbet. I den finns även information om ersättningstyp och utbetalt bruttobelopp för varje vecka. Från tabellen Ersutbetulag hämtar man information om bl a tidigare lön och dagpenningens storlek.

Sammankopplingen av de olika tabellerna är dock inte helt enkel. I följande avsnitt sammanfattar jag de största problemen med att skapa variabeln “kvarstående dagar före utförsäkring”.

8.1 Parallella beslut

I tabellen Ersutbet hittar man för en och samma individ ofta flera rader avseende samma vecka. Detta är befogat

- när parallella rader avser ersättningstyper som “hör ihop” (så att om den ena finns så ska den andra också finnas) som t ex arbetslivsutveckling (ALU) och ALU-skatt. Eftersom en rad endast kan avse en ersättningstyp ska det i sådana fall finnas två rader. Då ska summan av utbetalda dagar vara max 10 (5+5) för veckan, vilket det inte alltid är.
- när ersättningstyp ändras mitt i veckan. Då ska summan av utbetalda dagar vara max 5 för veckan, vilket det inte alltid är.
- när ett gammalt beslut upphör mitt i veckan och ett nytt börjar gälla direkt efter.

³⁰IFAU, Box 513, 751 20 Uppsala; tel 018 – 471 70 82; e-post laura.larsson@ifau.uu.se.

Det finns dock många fall där förklaringen inte är som ovan. I de flesta fallen verkar besluten ha tagits av olika a-kassekontor, och i sådana fall verkar det ena kontoret oftast vara 99 (KAS). Huruvida detta är fusk eller något slags övergångsproblem som har med KAS upphörande att göra vet jag inte. Enligt diskussionerna med Kjell Björkgren (Ams) är det dock möjligt att förändringar i utbetalningsunderlaget ibland felkodas som nya beslut vilket i sin tur kan leda till att det i databasen ser ut som att det finns två parallella beslut. Enligt Björkgren är det också möjligt (t o m troligt) att fusk förekommer, dvs att en individ får utbetalningar från två olika a-kassekontor. Det konkreta problemet är att man inte vet vilket beslut, och alltså vilket antal beviljade/utbetalda dagar man ska gå efter.

8.2 Antal utbetalda dagar

För att skapa variabeln antal kvarstående dagar tar man skillnaden mellan beviljade dagar (finns i tabell Beslut) och faktiska utbetalda dagar (finns i tabell Utbetalningar). Resultatet blir dock orimligt i många fall. Till att börja med, beslut som man i data ser har "uttömts", dvs där slutveckan har satts och resterande dagar har satts till noll borde ju rimligen ha kvarstående dagar lika med noll, men så är sällan fallet.

I många fall blir kvarstående dagar negativt, dvs det har betalats ut flera dagar än som beviljats. Detta kan delvis bero på att summan av utbetalda dagar för en enskild vecka ibland överstiger 5 (som påpekats ovan), vilket lär vara ett misstag. Antal utbetalda dagar per vecka är också relativt ofta ett decimaltal (0,1; 0,2;), vilket är felaktigt.

Ett ytterligare problem är att beviljade dagar i många fall är högre än 300 för personer yngre än 57, eller högre än 450 för äldre.

8.2.1 Förbättringsförslag

För att öka säkerheten med variabeln "utbetalda dagar" vore det bra om variabeln "resterande dagar" sparades varje vecka då individen fått utbetalningar. På så sätt skulle man kunna jämföra utbetalda dagar med resterande dagar för att se att allt stämmer. Som det är i nuvarande databas ger "resterande dagar" information endast om läget vid senaste utbetalningsvecka, vilket inte är så intressant.

8.3 Utförsäkring

Att dagarna är nära att ta slut i ett beslut behöver inte betyda att individen närmar sig utförsäkring, eftersom hon inom det beslutet kan ha haft en period av arbete/arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller dylikt under vilken hon har kvalificerat sig till flera dagar. I Akstat kan man dock inte observera om så är fallet, eftersom man inte kan se vad individen har gjort under de veckor hon inte fått utbetalning. Därmed vet man inte om hon har kvalificerat sig till en ny period eller inte. Även om man skulle följa besluten framåt för att se om det finns ett nytt beslut – och på det viset få reda på att hon har kvalificerat sig – vet man inte när exakt hon har gjort det. I utvärderingssyfte skulle man dock vilja kunna se det faktiska, för individen själv kända antalet kvarstående dagar i en slumpmässigt vald tidpunkt.

Problemet kan lösas delvis om man kopplar Akstat med Händel för att se om individen deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta är dock inte en tillfredsställande lösning, eftersom man i Händel inte kan observera andra skäl till att inte vara öppet arbetslös. Dessutom är det troligt att alla observationer inte är konsistenta mellan två olika databaser, vilket gör att man vill undvika “onödiga” sammankopplingar.

8.3.1 Förbättringsförslag

Ett förslag är att det datum då individen har kvalificerat sig till en ny period samt det antal beviljade dagar som hon har kvalificerat sig till sparas i databasen.

8.4 Tidigare lön samt ersättnings storlek

En viktig förklarande variabel i analysen av arbetslöshetens varaktighet är individens tidigare lön och dagpenningens storlek. Särskilt den förstnämnda variabeln är inte av tillfredsställande kvalitet. Det verkar som att väldigt många observationer har blivit felkodade, t ex kan en summa som ser ut att vara timlön ha kodats till dag-, vecko- eller månadslön. Dessutom finns det många lönesummor som är lika med 1, vilket verkar orimligt.

8.5 Rapportering av förändringar och gamla utbetalningar

I diskussionerna med personer på Ams har det framkommit att många av konstigheterna i databasen kan bero på att information som skickats till Ams från A-kassorna har förts in felaktigt i databasen. Ett exempel är att en förändring i underlaget har – antingen av kassorna eller av Ams – kodats som ett nytt beslut, utan att det "gamla" har tagits bort från databasen. Detta gör att det ser som att det finns två parallella beslut för individen.

Att gå efter det färskaste beslutet, dvs det med senast ankomstdatum (dvs när materialet mottagits av Ams) föreslås då som en lösning, men i många fall är datumen för ankomst, start och slut desamma för båda besluten, eller på något annat sätt orimliga. Exempelvis saknas i många fall slutvecka, även om den alltid ska finnas om det finns ett efterföljande beslut.

Referenser

- AMS (1999a): "Återrapportering 4b om aktivare användning av arbetslöshetsersättningen enligt regeringens regleringsbrev budgetåret 1999," Ams, Enheten för arbetsmarknadsprogram, 19990211.
- (1999b): "Arbetsförmedlingens marknadsandelar 1998," Ura 1999:8, Utredningsenheten, Ams, Stockholm.
- ANDERSSON, E. (1999): "Negativa tider i verksamhetsstatistiken och dubbelräknade tider," PM, utredningsenheten Ams, 1999-06-08.
- BENNMARKER, H. OCH A. NILSSON (2000): "Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram – fortsättningen," Stencil, IFAU, Uppsala.
- BRING, J. OCH K. CARLING (1998): "Attrition and Misclassification of Dropouts in the Analysis of Unemployment Duration," Inlämnad för publicering i Journal of Official Statistics.
- CARLING, K., B. HOLMLUND OCH A. VEJSIU (1999): "Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Evidence from the 1990s," Working Paper 1999:8, IFAU, Uppsala.
- Ds 2000:38 (2000): *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*. Näringsdepartementet, Stockholm.
- GUSTAVSSON, J. (1999): "Kvinnoforums arbetsmarknadsprogram," Forskningsrapport 1999:1, IFAU, Uppsala.
- HENRIKSSON, M. (2000): "Definitioner inom AMV:S statistik," Rapport från Ams utredningsenhet, Uin 2000:1.
- LAN GÄVLEBORG (1999): "Delutvärdering av försöksverksamheten med de arbetsmarknadspolitiska medlen," .
- LUNDIN, M. (1999): "Arbetsförmedlingsnämnderna – en implementeringsstudie," Stencilserie 1999:6, IFAU, Uppsala.
- PERSSON, K. OCH E. JOHANSSON (2000): "Friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel. Slutrapport," Forskningsrapport 2000:1, IFAU, Uppsala.

- PERSSON, K. OCH H. REGNÉR (1999): "Friare användning av arbetsmarknadspolitiska medel. Delrapport," Stencilserie 1999:1, IFAU, Uppsala.
- RRV (2000): "Försöksverksamhet med friare medelsanvändning i arbetsmarknadspolitiken," RRV 2000:3, Riksrevisionsverket, Stockholm.
- THOURSIE, A. (1998): "Studies on Unemployment Duration and the Gender Wage Gap," Ph.D. thesis, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.